

21世纪全国高等院校财经管理系列实用规划教材

财政学

何育静　主编

- 基本理念改革，加强公共财政市场化民主化
- 研究视角更新，与政治学结合优化资源配置
- 教学方法优化，运用现代经济学的实证分析





北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

说　明

本书电子版仅提供给高校任课教师使用，如有任课教师需要本书课件或其他相关教学资料，请联系北京大学出版社客服，微信手机同号：15600139606，扫下面二维码可直接联系。

由于教材版权所限，仅限任课教师索取，谢谢！



21 世纪全国高等院校财经管理系列实用规划教材·财政金融系列

财　政　学

主　编　何育静

副主编　李艳华　朱玥莹　滕　瑜



内 容 简 介

本书反映财政学的最新理论和实践动态，信息量大，内容丰富且深入浅出。书中结合大量国内外案例，系统地阐述了财政学的主要内容，包括财政基本理论、财政支出、财政收入、国家预算和预算管理体制、财政政策等。

本书采用全新体例编写。每章都有教学目标、教学要求，还增加了导入案例、知识链接等板块。此外，每章还附有选择题、判断题、简答题、论述题、案例应用分析等多种题型供学生练习。通过对本书的学习，学生可以掌握财政学的基本理论，培养运用所学知识进行宏观经济分析和解决实际问题的能力。

本书既可作为高等院校经济管理类专业的教材和参考书，也可作为高职高专、成人继续教育经济管理类专业的教材和参考书。

图书在版编目(CIP)数据

财政学/何育静主编. —北京：北京大学出版社，2014.2
(21世纪全国高等院校财经管理系列实用规划教材·财政金融系列)
ISBN 978-7-301-23814-1
Ⅰ. ①财… Ⅱ. ①何… Ⅲ. ①财政学—高等学校—教材 Ⅳ. ①F810
中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第018881号

书　　名：财政学
著作责任者：何育静　主编
策 划 编 辑：王显超　李虎
责 任 编 辑：葛　方
标 准 书 号：ISBN 978-7-301-23814-1/F·3850
出 版 发 行：北京大学出版社
地　　址：北京市海淀区成府路205号　100871
网　　址：http://www.pup.cn　新浪官方微博：@北京大学出版社
电 子 信 箱：pup_6@163.com
电　　话：邮购部62752015　发行部62750672　编辑部62750667　出版部62754962
印　刷　者：
经　销　者：新华书店
787毫米×1092毫米　16开本　22.75印张　524千字
2014年2月第1版　2014年2月第1次印刷
定　　价：45.00元

目　　录

第1章 总 论

教学目标

财政是以国家为主体，借助于政府的预算收支，对一部分社会产品进行集中性分配的形式。财政学是研究以国家为主体的财政分配关系的形成和发展规律的学科。本章主要涉及财政的概念、财政学的研究对象、研究内容和研究方法、公共物品及公共需求等内容，这些也是本章需要掌握的重点内容。

教学要求

知识要点	能力要求	相关知识
财政的产生和发展	熟悉	(1) 财政产生背景 (2) 财政的发展过程
财政与公共财政	掌握	(1) 财政的概念 (2) 公共财政的概念 (3) 公共财政的特征
财政学	了解	(1) 财政学的形成与发展 (2) 财政学研究对象 (3) 财政学研究内容 (4) 财政学研究方法
公共物品与公共需求	熟练掌握	(1) 公共物品 (2) 私人物品 (3) 混合物品 (4) 公共需求 (5) 私人需求 (6) 公共需求的特征、范围



导入案例

塞缪尔的描述

公元前 1030 年，犹太部落长期以来一直在没有中央政府的状态下生活。人们要求先知塞缪尔“像所有的国家一样，给我们一个能统治我们的君主吧”。塞缪尔描述了在君主统治下的生活情况，试图以此打消犹太人的念头：“在国王统治你们的时候，事态就会这样：他会夺走你们的儿子，安排在他的身边，做他战车的马车夫，跑在战车的前面……他会夺走你们的女儿，替他喷香水、做厨娘、烤面包。他会夺走你们的土地，甚至你们的最好的园地，去赏赐给他的仆人……他会强征你们十分之一的羊群；你们将沦为他的奴仆。那时，你们将为自己有了国王而痛哭不已。”

1.1 财政概述

1.1.1 生活中的财政现象

当今人们生活在一个市场经济环境中，市场通过商品的买卖来满足人们的各种需要。工人、农民、公职人员、工商业者依靠诚实劳动和合法经营取得货币收入，用这些货币收入可以到市场上购买自己需要的商品或劳务，包括吃的粮食、穿的衣服、生活日用品及汽车和私人住房等；工商企业在市场上卖出商品或提供服务取得货币收入，用这些货币收入支付职工工资，并从市场上购买原材料和设备，又开始新的生产和经营活动。通过市场提供给个人的商品(服务)和工商企业的生产要素，称为私人物品，它的功能是满足私人需求。但是，人们的需要是多样化的，市场不可能提供人们所需要的所有物品，不可能包揽人们的一切需要，而市场不能提供或不适合由市场提供的物品，则必须由政府系统来提供。由政府提供的商品和劳务，称为公共物品，它的功能是满足公共需求。

就家庭和居民而言，医院、幼儿园、学校、火葬场等在我国基本上是由政府出资兴办的；参加工作以后，一旦暂时失业，可以依靠政府提供的救济金维持生活；退休后，可以依靠政府参与提供的养老保障和医疗保障安度晚年，所有这些，都离不开政府和财政的服务，这就是通常所说的：生老病死，从摇篮到坟墓，都同政府和财政息息相关。

政府还承担着市场不可能承担的诸多政治和社会职能，包括行政、国防、治安、义务教育、基础科研、公共卫生和公共设施等。最典型的是行政管理、国防、治安，以及司法和执法。有钱可以在市场上买到衣物、食品、住宅、轿车，以及图书和其他读物，但即使有钱也买不到由行政管理、国防、治安等部门以及立法、司法和执法等机关所提供的行政服务、国土安全、国家法规和安定的社会秩序。另一种典型的事例是基础科学。基础科学的研究成果不能直接付诸应用，但却是应用技术和应用工程的基础。如今习以为常的激光、晶体管和原子能是物理学基础研究的成果。基础科研失败的风险很大，而且不能被授予专利，不能期望个别厂商热衷于这类事业，但一旦成功，全社会甚至全人类可以受益，因此主要由政府投入并提供这类“产品”是理所应当的。城市公共设施则是一个综合性事例。

城市里商品琳琅满目，为居民生活提供了方便，但任何一个商店都不能为居民提供公共设施和公共服务。城市的交通、通信、供水、供气、供暖、排水、排污、净化环境，还有公园、公厕，等等，这些公共设施与公共服务，是工商企业正常的生产经营所必需的，是居民日常生活须臾不可或缺的；这类需要既然是“公共的”，显然不能完全依赖于市场提供，理所当然属于政府的职责范围。

还要看到，政府不是单纯的消费者，还要承担涉及国计民生和带有战略性的重大工程建设任务。诸如，我国长期规划中已经完工或正在实施的三峡水利枢纽工程、青藏铁路、南水北调工程、西气东输工程，规模宏大的电站、油田、钢铁厂，横跨江河和贯通全国的桥梁、铁路、公路网，大型的农业水利工程、灌溉系统等，只能在政府拨付资本金的前提下采取多渠道筹资的方式来兴建。特别是像我国这样一个资本市场还未发育健全的发展中国家，这种政府资源配置方式具有特殊的重要意义。

政府与家庭和企业一样，要办事就要有资金，有支出就要有收入，但与家庭和企业不同的是，政府作为公共权力和公共服务机构，本身没有收入来源，其收入是来自于民，而后用于民。居民个人一方面享受政府提供的各种物品和劳务，同时也是纳税义务人。个人收入达到一定标准要缴纳个人所得税，有些国家对居民死亡留下的遗产也要缴纳遗产税，对政府提供的某些特定的服务也要支付一定的费用。就工商企业而言，因为工商企业是商品生产和经营的主体，所以是政府为满足公共需求而索取收入的主要承担者，即主要纳税人。作为我国主要税种的增值税、消费税和营业税是由工商企业缴纳的，当前占我国全部税收收入的 80%以上，企业还要缴纳企业所得税。工商企业作为主要纳税人的同时，不仅享用政府提供的公共工程和公共服务，而且享受政府提供的各种优惠，如投资抵免、加速折旧、出口退税、财政补贴等。

以上所述，就是我们经常看到、听到及切身体会到的种种财政现象，也就是现实生活中的财政现象。但是财政这种现象不是从一产生就履行现在这样的职能，发挥现在这样的作用的，财政现象从出现一直发展到今天，经历了很多的阶段，发生了很多的变化。

1.1.2 财政的产生与发展

1. 财政的产生

财政是一个古老的范畴，是人类社会发展到一定历史阶段的产物。它是社会生产力发展到一定程度，出现了剩余产品，产生了私有制，产生了阶级，继而伴随国家的产生而产生的。

在原始社会，生产力水平十分低下，社会产品只能维持最低限度的生活需要。在原始氏族公社范围内，氏族成员共同劳动、共同占有并平均分配生活品。由于当时生产力水平极不发达，没有剩余产品，没有阶级，没有国家，因而财政不可能作为一个独立的经济范畴而产生。

到了原始社会末期，生产力有了一定的发展，此时人们劳动所得的产品，除了满足最低限度的生活需要外，或多或少有了剩余。随着手工业从农业中的分离，以交换为目的的生产开始发展起来，并逐步导致私有制的产生和阶级的出现，社会逐步分裂为两个根本利益对立的阶级：奴隶主阶级和奴隶阶级。于是奴隶占有制的生产方式形成了。

私有制的产生和社会分裂为阶级，客观上需要国家权力的产生，因为奴隶主阶级要保

持占有生产资料与生产劳动者——奴隶本身的特权，强迫奴隶服从自己的统治，镇压奴隶的反抗，就必须组织起一种暴力机关，建立监狱、法庭、警察、军队及其他强制机构。于是国家产生了。国家是社会在一定发展阶段上的产物。国家的产生表明：这个社会陷入了不可解决的自我矛盾，分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面。而为了使这些对立面、这些经济利益互相冲突的阶级不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭掉，就需要有一种表面上凌驾于社会之上的力量，这种力量应当缓和冲突，把冲突保持在秩序的范围以内。这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量，就是国家。

国家要实现其职能，必然要消耗一定的物质资料。但它作为一种凌驾于社会之上的力量，本身并不从事物质资料的生产，无法通过自身的生产为自己提供这部分物质资料。不过，国家拥有公共权力，这种公共权力在每一个国家里都存在。构成这一权力的，不仅有武装的人，而且还有物质的附属物，如监狱和各种强制机关，这些东西都是以前的氏族社会所没有的。这样，国家就依靠其所拥有的公共权力，采取捐税(这是最早的财政范畴)等形式，强制、无偿地在物质生产领域以外再分配一部分社会产品，以满足其履行职能的需要，从而从整个社会产品的分配中，独立出一种由国家凭借其公共权力直接参与的社会产品的分配。这时，财政作为一个独立的经济范畴产生了。

2. 财政的发展

随着生产力的不断发展，人类社会经历了几种不同的社会形态和与之相适应的国家形态，从而产生了几种不同类型的国家财政。在人类社会发展史上，存在奴隶制国家、封建制国家、资本主义国家和社会主义国家，从而也相应存在着奴隶制国家财政、封建制国家财政、资本主义国家财政和社会主义国家财政。

奴隶制生产关系的基本特征是奴隶主占有生产资料和直接占有劳动者——奴隶。奴隶制国家的国王既是掌握公共权力的统治者，本身也是最大的奴隶主，占有大量的土地和奴隶。奴隶制国家财政的主要收入有：国王强制奴隶为他从事各种生产劳动而取得的王室土地收入，向被征服的部落或国家进行掠夺和收受强派的贡物收入，以及向农民和手工业者等自由民征收的捐税。这些收入主要被国家用于军事开支、维护政府权力机构的支出，以及王室的享用、宗教和祭祀等方面的支出。可见，奴隶制国家财政是奴隶制国家为了实现其职能，剥削、压迫奴隶及其他劳动者的一种手段，它反映了奴隶制国家与奴隶和其他劳动者之间的对抗性分配关系。

由于奴隶社会的生产力水平仍然很低，自然经济占据统治地位，整个社会产品的分配基本上采用实物形式，这就决定了奴隶制国家财政的分配也主要采用实物形式。

封建制生产关系的基本特征是封建主占有生产资料和不完全占有生产劳动者——农奴，同时还存在农民和手工业者等小私有经济。封建制国家财政收入的主要来源包括：官产收入、诸侯贡赋、捐税田赋、专卖收入和特权收入等。其财政支出主要包括用于维护其统治的战争支出、行政支出、皇室的享乐支出(建造宫殿、坟墓、游乐、赏赐等)，以及封建文化、宗教活动等方面的支出。可见，封建制国家财政是封建主阶级维持其统治，压迫和剥削农奴及其他劳动人民的一种手段，反映了封建制国家与农奴及其他劳动人民之间的对抗性的分配关系。

在封建时期，自然经济仍占统治地位。但随着生产力的发展，商品经济日渐发达，尤其到了封建社会后期，商品经济已占了相当大的比重。因此，封建制国家的财政分配在采

用实物形式的同时，越来越多地采用了价值形式，如当时的土地税、矿产税、渔业税等都采用了货币形式。

此外，封建社会中还出现了一些在现代社会具有重要作用的财政范畴。例如，封建社会后期，国家由于对内统治事务的发展与对外战争频繁等原因，各项支出迅速增长，已有的财政收入日益无法满足财政支出的需要。国家除了继续加重捐税以外，还被迫向当时在政治上缺乏权力却拥有强大经济力量的新兴资产阶级大量借债，从而导致了公债这一财政范畴的产生。又如，新兴资产阶级凭借自己的经济实力，以向封建国家提供财政资助为手段，积极与封建主作斗争，力求获得与自己的经济实力相适应的政治权力和政治地位。他们通过是否同意纳税、借债，获得审查和监督财政的新权力，即对政府预算的审查批准权，从而导致了政府预算这一新的财政范畴的出现。

资本主义生产关系的基本特征是资产阶级占有生产资料，劳动者靠出卖自己的劳动力为生。资本主义国家财政收入的主要形式是税收，此外也通过公债和通货膨胀等手段获得一部分收入。而财政支出主要用于提供公共产品和服务，满足国防、行政、社会保障、公共设施等方面的经费支出需要。在不同的历史时期，财政作用的侧重点也有所不同。在自由资本主义时期，除了设立必要的国家机器，以维护社会经济的正常秩序、进行对外扩张或抵御外来侵略之外，国家一般不介入经济生活，对社会经济的运行主要采取自由放任的态度。因此，这一时期的财政主要用于国防支出和行政支出。尽管也有一部分财政支出用于诸如道路、桥梁和下水道等公共工程项目，但毕竟十分有限。

随着资本主义社会由自由资本主义过渡到垄断资本主义，并步入现代资本主义阶段，经济剧烈波动所造成的严重后果，社会成员贫富差距的逐步扩大，以及人们对于各种公共产品与服务的逐步增长的需求，客观上要求国家更加主动地介入社会经济，维护社会经济的正常运行，并促进经济发展和社会进步。在这一阶段，财政不仅在收支规模上有了很大的扩展，而且其内容也发生了重大变化。政府预算、税收、公债、财政政策等财政范畴的内容不断更新和丰富，表现形式逐步趋于多样化。财政不仅用于保证政府机关的经费开支需要，而且作为政府干预社会经济的主要手段，为资本主义的经济发展和资产阶级的经济利益服务。从本质上说，资本主义国家财政是资产阶级维持其统治、剥削无产阶级和其他劳动人民的一种手段，它主要反映了资产阶级与无产阶级之间的对抗性分配关系。现代资本主义由于具有高度发达的市场经济，因此，财政主要采用价值形式。

社会主义经济是以生产资料公有制为主体的经济。这一基本的经济制度决定了社会主义财政发挥着与资本主义财政在形式上基本相同、实质上却迥然不同的国家职能。在社会主义初级阶段，财政是巩固人民政权，发展与调控经济，满足公共需求与发展国有资产(本)需要的有效手段之一。在中国改革开放的进程中，社会主义财政正经历一系列重大的变革，但基本的经济制度决定着社会主义财政主要体现社会主义国家与广大劳动人民之间根本利益一致的分配关系。

1.1.3　财政的概念

财政是为了实现国家的职能，满足社会的公共需求，并以国家为主体，借助于政府的预算收支，对一部分社会产品进行集中性分配的形式。

围绕财政的概念，我们可以从以下六个方面作进一步阐释。

1. 财政是一个分配范畴

首先需要明确，财政作为一种社会现象，它属于经济生活的组成部分。经济学常识告诉我们，社会经济活动是一个社会再生产的运动过程，人类社会一切财富的生产和消耗都要由这个运行系统来完成。其中，生产环节是起点，各种生产要素结合在一起，生产出各种各样的物质产品和劳务。消费环节是终点，一切物质产品和劳务最终都是为消费服务的。但是，在社会化或群体化生产的前提下，生产环节不能与消费环节实现对接，中间还需要有交换和分配环节发挥媒介作用。交换环节的作用在于通过市场将具有不同使用价值的物质产品和劳务与作为一般等价物的货币相交换，实现产品的价值；分配环节的作用则是将已经实现的价值按照各种要素的贡献及社会公共需求，在不同的经济主体之间进行分割，即完成对国民收入的分配与再分配，确定各个经济主体对收入的占有份额或所有权，为实现他们的消费目标提供必要条件。分配环节包含诸多的分配形式。例如，在初次分配中，有工资分配、利润分配；在再分配中，有利息分配、租金分配，等等。国家财政也是分配环节内的一种形式，特别是在再分配过程中，它是一种主要的分配形式。

2. 财政分配的主体是国家或政府

财政分配的客体是国家或政府。任何分配过程都有与之相对应的主体存在。

一般经济分配的主体是投入要素的单位和个人，而财政分配的主体只能是国家或政府。这是财政分配区别于其他分配形式的基本特征。所谓国家为主体，是指国家在财政分配中居于主导地位。国家不仅是财政分配形式存在的决定性因素，国家与财政共存共荣，而且财政分配的对象、数量、范围和方式等都主要由国家来决定。

当然，国家在财政分配中处于主导地位并不表明国家可以不受约束地决定财政分配事项。要使财政能够很好地为自己履行职能服务，国家必须正确地认识和遵循财政分配的运行规律，合理运用财政分配工具，妥善处理与社会其他单位和个人之间的利益关系。特别是在现代社会生活中，国家财政的公共性特征日益突出，从而对国家正确行使自己的权利提出了更高的要求。

3. 财政分配的客体是一部分社会产品

财政分配的客体即财政分配的对象。财政分配是社会产品分配的一个组成部分，因此，其分配的对象也必然属于社会产品。通过税收手段，财政要从社会产品中分取一定比例的份额形成财政收入，然后，通过财政支出又将已分得的社会产品运用出去。因此，财政分配的客体实际上与税收的来源是联系在一起的。从社会产品的价值组成情况来看，能够成为财政分配对象的只能是一部分国民收入。所谓国民收入，是指一个国家在一定时期内(通常为一年)新创造的价值，即社会总产品价值中，扣除 C 之后的 $V+M$ 部分(C 为生产过程中已经消耗掉的生产资料的价值，V 为物质生产部门的劳动者所创造的必要产品的价值，M 为物质生产部门的劳动者所创造的剩余产品的价值)。在国民收入中既包含劳动者的必要价值，也包含剩余产品价值。

4. 财政分配的形式与一定的经济形态相联系

财政分配的形式是指财政收入与支出的表现形式。财政分配采取什么形式，与社会经济发展的进程有关。在自然经济条件下，经济主体之间的联系建立在物物交换的基础上，

因此，财政分配主要采取实物形式和力役形式。随着商品经济的发展，货币作为商品或财富的一般表现形式，在经济生活中为人们所普遍接受。因此，财政分配相应地也采取价值形式，这对提高财政的效率是非常重要的转折。

5. 财政分配的目的是满足国家实现其职能的需要

财政分配的目的是满足国家实现其职能的需要。国家拥有两大基本职能，即社会管理职能和经济管理职能。国家是一个政治实体，一般情况下，它不直接从事物质资料的生产活动，但国家机器的运转，却需要有物质资料的消耗，这种矛盾的现象就要求国家通过依靠政治权力，参与社会产品的分配，因此，财政分配就是满足国家实现其职能的物质需要。联系到关于市场与政府在资源配置中分工的理论，我们也可以将国家的职能具体概括为通过政府提供公共产品以满足社会公共需求的职能。

6. 财政分配的过程主要依靠政府预算收支来实现

政府预算是国家经过政治和法律程序确定的财政分配规则与标准，是财政进行集中性分配的重要标志。一般地说，一切财政收入和支出都应该反映在政府预算之内，以便充分保证财政分配名副其实地与政府的公共活动联系起来，并使之处于社会公众的监督制约之下。预算外资金的大规模存在，会给财政的集中性分配带来非常消极的影响，因而也是应该加以制止的。

1.1.4 公共财政

财政一词至今已经约定俗成地应用了一百多年。在中国财政改革中，近年来提出了市场经济体制下的财政应是“公共财政”，并提出“构建公共财政框架”的命题，于是出现两个词同时并用，而且对两个词赋予不同的含义，因此需要作出必要的说明。

1. “财政”与“公共财政”

“财政”与“公共财政”并用涉及三个方面的问题：

(1) 有关英文“public finance”一词的译法问题。将该词译为中文有意译和直译两种译法。意译是译为财政或财政学，这种译法的含义就是中文中的“财政”和“财政学”是由英文的“public”和“finance”两个词组成的。与此同时，也有人直译为公共财政或公共财政学，过去多是在书本上使用，实际工作中很少使用。这里有一点是清楚的，中文中“财政”与“公共财政”两个词都是从国外引进的，都是来自英文“public finance”一词，而且习惯上是看作含义相同的两种不同译法。而目前提出计划经济体制下的财政就是“财政”，市场经济体制下的财政应当是“公共财政”，也就是对同一个来源的两个词赋予不同的含义，这就不能不引起对“public finance”一词中文译法的重新思考。问题是“finance”一词在中文中的用意十分广泛，含义不够确定，一般理解为“金融”，似乎只有加上一个定语才可以有确定的译法，如“business finance”译为公司财务，“public finance”译为财政。如果将由“public”和“finance”组成的英文译为财政，再将同一个英文译为公共财政，那么，从译法上说实际上是画蛇添足，“公共”两字是多余。即使可以有两种译法，也不应当赋予两词以不同的含义。

(2) 从理论上说，涉及财政学的发展方向问题。20世纪50年代以后西方财政学又称为“公共经济学”，它的内容基本上是财政学的提升和发展，那么，中国财政学的发展方向是

借鉴“公共经济学”，还是另辟“公共财政学”？当年恩格斯指出是亚当·斯密的《国富论》创立了财政学(public finance)。亚当·斯密的经济观和国家观是大家所熟悉的，主张靠“看不见的手”自动调节经济，国家只作为“守夜人”。《国富论》一书第五篇专门研究财政问题，标题是“论君主或国家的收入”，其中主要内容是研究税收理论和国债理论，关于国家的费用列出了国防费、司法经费、公共机关费用和公共工程费用，关于公共工程，他指出“除上述国防及司法行政两方面所必需的公共设施和公共工程外，主要为便利社会商业，促进人民教育的公共设施和工程”。保罗·萨缪尔森在他 1976 年出版的《经济学》(第十版)中，对 20 世纪 30 年代的财政学曾有如下的评论：“40 年以前的经济学教科书中关于财政学的一章读起来还像是亚当·斯密时代写的，从 1776 年到 1929 年没有什么明显的进步。”由此看来，在自由资本主义时期，当时的财政学是建立在亚当·斯密的经济观和国家观的基础之上的，因而将“public finance”一词理解为“公共财政”，不论是作为财政学还是作为财政的一种类型，倒是名副其实。

然而，自从资本主义进入垄断阶段之后，特别是经历了 20 世纪 30 年代大危机和罗斯福新政的实施以及“凯恩斯革命”，政府的经济活动大为扩展，过去的所谓“公共财政”越来越不能解释当代出现的新现象和新问题，人们已经开始酝酿建立一门公共经济学(public economics)来代替财政学。这是“公共财政”转向公共经济学的历史背景。至于理论方面，20 世纪初逐渐形成的福利经济学和随后的凯恩斯主义，为公共经济学提供了理论基础和方法论。但直到理查德·阿贝尔·马斯格雷夫于 1959 年出版《财政学原理：公共经济研究》才首次引入公共经济学概念，随后冠以公共经济学名称的著作陆续出版。值得注意的是，马斯格雷夫在该书的序言中曾表示，他一直不愿意把该书看作是对财政学理论的研究，最好把该书看作是对公共经济学(public economics)的考查，而该书仍用财政学作为标题只是为了避免读者感到称谓陌生。当然，关键不在于称谓的改变，而在于内容发生了时代性的变化。公共经济学主要是充实和增添了以“公共物品”为基础的支出理论，如公共物品的均衡模型、公共物品的最佳提供、成本-效益分析、公共定价、公共选择理论，以及社会保障制度和财政政策等，同时，在该书中首次提出了市场经济下财政的“三大职能”学说，即资源配置职能、收入分配职能和经济稳定职能。应当说明，我们当今讲授的财政学已经不是借鉴亚当·斯密时代的财政学，而是借鉴公共经济学，即当代的财政学。

(3) “公共财政”一词的实际应用问题。显然，“公共财政”是针对计划经济时期的所谓“生产性财政”或“建设性财政”的提法而提出的，但提出“公共财政”之初，其含义是模糊不清的，有人质疑提出“公共财政”是否会导致“吃饭财政”，是否会和当时已经开始实施的积极财政政策相矛盾，从而忽视财政在经济建设中的作用。后来，经过讨论和争论逐步澄清“公共财政”的基本思路：一是以满足公共需求为标准为财政定位，逐步理顺政府(财政)与市场的关系，转变政府的经济职能和财政职能，构建公共财政的基本框架，切实解决过去财政的“越位”和“缺位”问题；二是提出公共财政主要是强调财政的“公共性”，不是搞“吃饭财政”，因为任何社会和任何国家的财政都有一定比例的生产投资性支出；三是不可一般地提出财政退出国有企业，因为财政投资即为政府投资，政府投资就要形成国有企业；四是防止出现因“强调”财政的公共性而忽视财政关系中的利益冲突，必须认真对待并处理好多方面的利益关系。这样看来，在实际应用上，“公共财政”并没有在财政概念、财政改革和财政管理等词汇所表达的含义之外提出什么新思路。

2. 公共财政的特征

公共财政是与市场经济相联系的一种财政模式或类型，是指国家或政府为市场提供公共服务的分配活动或经济活动，其基本特征如下。

1) 公共性

所谓公共性，是指财政的运行完全以满足社会公共利益的需要为出发点和落脚点，作为财政分配主体的国家或政府没有独立的特殊利益，不得超越市场机制活动的界限，行使其分配权力，对待市场经济活动的其他主体应该坚持一视同仁的公平原则。公共性是公共财政模式最主要的特征。

如前所述，在市场经济中，资源的配置应该以市场机制为基础，只有这样，才能促进资源利用的效率最大化。因此，政府通过财政分配参与资源的配置过程，必须充分尊重市场机制的基础性地位。凡是市场能做的，政府就不要加以干涉，而市场不能做或做不好的，政府也一定要负起自己的责任。在政府、企业、个人之间的活动范围廓清的前提下，就财政运行机制而言，首要的问题是要把握好财政分配的规模。分配规模过大，就会使企业和个人在经济发展中的作用受到压抑；分配规模过小，则不能保证政府提供必要水平的公共产品和服务。其次是要处理好政府与不同的市场主体之间的利益关系。市场经济是竞争的经济。竞争需要平等的外部条件。财政分配直接作用于企业和个人，影响着他们的收入水平和生产经营、劳动的积极性。如果税收政策或补贴政策有利于某些经济主体的发展，而不利于另一些主体的发展，实际上就意味着政府以非市场的手段干扰了正常的经济秩序，必然会破坏公平的竞争环境。因此，这样的财政就不是公共财政，而是代表部分经济主体利益的财政。

2) 非盈利性

盈利性是市场经济活动的直接动力，之所以会产生市场失灵问题，其基本原因之一就是无法确保应有的或正常的市场盈利。这样，当政府及其财政进入弥补市场失灵的领域发挥作用时，从一开始就决定了它们只能以社会利益为活动目的，与直接的盈利性效果相分离。在现实生活中，要保持公共财政的非盈利性特征，关键是要控制好财政在经济领域的投资。一般地说，凡是竞争性行业都是盈利性行业，否则追逐利润的民间资本不会参与其中，与他人竞争。因此，竞争性行业应该是财政进入的禁区。所谓政府不与民间争利，指的就是这个意思。

3) 民主性与法治性

民主性与法治性是公共性的自然延伸。公共财政既然是为社会公共利益服务的，就应该尽可能全面地反映公共利益的要求。在实际生活中，社会上不同的利益集团存在着不同的公共利益倾向，有的可能愿意使基础设施更快地得到完善，而有的可能愿意使教育、卫生条件得到更好的满足，等等。显然，是否能够在财政分配中作出令多数人满意的决策，将关系到一项财政政策能否得到顺利实施。要反映公共财政的民主性，首先，必须正确地看待国家(或政府)、企业和个人在财政关系中的地位。国家是财政分配的主体，但不意味着少数人的意志可以凌驾于多数人之上。为此，财政的制度和决策应做到公开透明，并建立健全监督制约机制，强化监督效果。其次，要以法律形式确保公共利益不受到伤害。既要规范政府分配的权限和方式，防止政府工作人员操作上的随意化现象，又要明确纳税人和受益人的权利与义务，防止少数人的不正当行为侵犯大多数人的利益。



知识链接

亚当·斯密的政府观

亚当·斯密(1723—1790)是经济学的主要创立者。1723年，亚当·斯密出生在苏格兰法夫郡的寇克卡迪。亚当·斯密一生与母亲相依为命，终身未娶。亚当·斯密一生出版过两本对后人影响深远的书，一本是1759年出版的《道德情操论》，另一本是1776年出版的《国富论》。这两本书，尤其是后一本书使亚当·斯密被后人尊称为“现代经济学之父”和“自由企业的守护神”。亚当·斯密在其著作《国富论》一书中，不仅积极倡导“自由放任”和促进自由贸易政策的思想，而且提出为了实现自由放任和促进自由贸易，政府只有三项重要而且是人们都能理解的职能：第一，保护社会，使其不受其他独立社会的侵犯；第二，尽可能保护每个社会成员，使其不受其他社会成员的侵害或压迫，即设立完全公正的司法机关；第三，建设并维护某些公共事业或公共设施，因为公共事业、公共设施收益极小，私人机构对建设或维护这些事业、设施不感兴趣，只能由政府建设和维护。但亚当·斯密在表述自己的政府职能观时，认为自由放任和政府不干涉不过是个普通原则，而不是一条绝对原则。因为在他心中，政府不是无为的，同时自由也不是无条件的。因为他曾明确表示：“若一小部分人侵犯天赋的自由权……足使社会全体有蒙受危险之虞，则可以并且应用政府法律来加以抑制。这与政府之为自由政府或专制政府无关。”

(资料来源：钟晓敏. 财政学[M]. 北京：高等教育出版社，2010.)

1.2 财政学概述

1.2.1 财政学的形成与发展

从财政现象上升为财政科学，从早期的财政学转变为现代公共财政学，这个过程反映了人类社会文明的进步，反映了政府与市场对人类理性认识财政分配功能的重要影响作用。

1. 财政学形成的原因

1) 规范政府理财活动是财政学形成的基本动因

财政学作为专门研究政府财政理论的学问，与财政实践的发展相比，其形成过程要晚得多。在我国封建社会的发展进程中，我们可以通过史书的大量记载，看到许多像商鞅、张居正等著名的财政改革和治理人留下的财政思想。但是，由于我国封建社会一直处在帝王家族的统治当中，奉行着“溥天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”的家天下的国家治理理念，对国家财政没有一个真正的法律约束，所以，对财政的理性认识也不可能在这种环境下得以生成。从国际上来看，欧洲封建国家的末期不仅确立了税收法定主义理论，而且还在新兴资产阶级的要求下，在英国诞生了政府预算制度，将封建君主的家庭开支与国家的公共支出区别开来，充分保护了纳税人的利益，约束了国王或政府对财政资金滥用的行为。正是这些规范政府理财的迫切性，促使经济学家、政治学家和知识分子对财政科学产生了研究动力。一般认为，亚当·斯密的《国富论》的发表，标志着系统性研究财政学的开始，此后财政学的发展都是在此基础上的分化、综合、深化、拓展和完善。《国富论》对财政学建立的主要贡献表现为四个方面：第一，提出财政学的研究对象。把财政学的研究主题确立为增进国民财富，使财政学在此后一个较长的时期内有了比较稳定的研究主题。

第二，阐述了国家职能，为财政活动划定了合理的边界。《国富论》在分析市场调节作用的基础上，依据劳动价值论对国家活动的性质作了界定，并较为详细地讨论了国家的职能，使财政活动的范围有了理论依据。第三，对财政的具体范畴如税收、财政支出、公债等进行了全面的阐述和分析。有些研究成果如税收原则迄今仍然具有重要的理论和现实意义。第四，初步提出了财政学的框架体系，包括研究对象、国家职能、财政支出、财政收入(税收和公债)。

2) 市场经济的发展推动财政学研究走向成熟

随着资本主义社会的快速发展，西方经济学创立了一系列重要的研究方法和工具，提出了财政学新的研究体系。19 世纪 70 年代，西方经济学家以“边际效用理论”为主导创立了新古典经济学理论体系，把财政学带入一个新阶段。古典经济学依据劳动价值论，把政府活动归结为非生产性的不创造价值的活动，因此应当尽可能对其加以限制，使之扮演“守夜人”的角色。新古典经济学根据边际效用价值理论，认为效用是人对物品满足自己欲望的一种主观评价，它和物品的“稀缺性”特点结合起来便产生了价值观。公共服务与私人服务一样，是为了满足个人消费者的偏好而提供的，这样就对公共服务的价值提供了一种新的认识标准，即只要政府提供的公共服务活动是个人所需要的，并得到个人主观评价的肯定，就是有价值的。正是在边际效用价值论的基础上，奥地利和意大利财政学者于 19 世纪 80 年代以后提出了系统的公共产品论，对于解释政府公共服务的性质、公共经济和政府活动对于市场活动的积极作用、公共产品分析与私人产品分析所共有的基础等诸多问题提供了新的理论依据，对财政理论的发展作出了重大贡献，为以后财政理论的全面更新奠定了坚实的理论基础，并成为现代财政学的两大基石之一。与古典经济学十分重视政治因素在经济学研究中的重要影响(如亚当·斯密认为“政治经济学包含着与社会政治价值观相联系的一整套主张”)不同，新古典经济学为了集中探讨市场的资源配置问题，撇开了一切对政治因素的考虑。由新古典经济学创立的微观经济分析方法(即用均衡分析方法研究公共产品配置问题)不仅广泛地用于对私人产品配置的分析，而且也被大量用于对公共产品的分析，促进了现代财政学的飞跃发展。

发生于 1929—1933 年的经济危机是 20 世纪最重大的经济事件之一。这场危机不仅几乎摧毁了英美等资本主义国家的市场经济体系，而且也对自亚当·斯密以来崇尚自由竞争、反对政府干预的经济学基本理论与政策主张提出了重大的挑战。在此背景下，凯恩斯于 1936 年发表了在西方经济学发展史上具有里程碑意义的著作——《就业、利息和货币通论》(以下简称《通论》)。该书的出版突破了新古典经济学以单个的商品、厂商、消费家庭的经济行为为研究对象的微观经济分析，代之以国民收入的变动和以就业、经济周期波动、通货膨胀等为研究对象的宏观经济分析，从而标志着现代宏观经济学的产生。凯恩斯宏观经济学说的产生和发展，不仅引发了经济学上的“凯恩斯革命”，极大地丰富和发展了现代经济学，而且对财政政策理论也产生了至关重要的影响，具体表现在：第一，为国家干预经济和发挥财政政策的作用提供了理论基础。《通论》在分析资本主义经济危机和失业问题及其产生原因的基础上，为国家干预经济和充分发挥以财政政策为重点的经济政策的作用提供了理论依据，也为加强对财政政策的研究提出了理论和实践的要求。第二，推进了财政政策内容的不断丰富和深化。随着宏观经济学的产生和发展，经济财政学家对财政政策的研究不再囿于以自由市场经济为基础的单一的预算平衡或盈余的范围，出现了对财政政策功

能和效应、国民经济运行的不同情况下的财政政策选择、财政政策和货币政策的搭配等政策理论与应用的研究。这些研究使财政政策成为现代市场经济国家实现宏观经济稳定的重要政策工具。第三，对财政职能的认识深化和理论概括是凯恩斯经济学在财政领域产生重要影响且形成重要成果的体现之一。马斯格雷夫等人在凯恩斯主义经济学的影响下，把财政职能概括为资源配置、收入分配和经济稳定。这一概括不仅突破了以往经济财政学家对财政的认识，使财政学的主题从传统的收支管理上升到实现政府公共经济职能，而且对政府运用财政政策干预经济提供了更为规范的理论基础。总之，运用政府税收和支出影响价格、就业和收入的现代财政政策的形成，主要应归功于凯恩斯宏观经济学。

20 世纪 60 年代，随着凯恩斯主义在资本主义世界范围内对各国经济政策的影响几乎达到极致，由于广泛而深刻的干预所产生的“政府失灵”问题也随之显现出来。在此情况下，出现了大量的基于对政府作用的反思而形成的公共选择文献，它们对主流经济学暗含的政府的万能论提出了挑战。它们考察的不是政府可以或应该做什么，而是政府如何做什么。以詹姆斯·布坎南与戈登·塔洛克为代表人物的公共选择学派，在理论上运用个人主义方法论，通过引入经济人假设和克努特·维克塞尔的把政治视为一种复杂交易的看法，深入分析了西方政治活动中的投票人、官僚和政治家们的自利行为，揭示了政府也存在着失灵。这样，与政府相关的政治问题就进入了经济学研究领域。公共选择理论对财政学产生了深刻影响，使财政由政府为弥补市场失灵而进行资源配置和收入再分配的经济问题，扩展到因政府失灵而必须通过政治程序对其加以约束的政治问题。

20 世纪末新凯恩斯主义的兴起，使当代财政学的研究彻底摆脱了传统财政学的束缚，并赋予了它更深刻的经济含义。与以往的财政理论有所不同，新凯恩斯主义试图立足于经济学的基本框架来讨论财政问题，而不是局限于传统的财政学框架，从而使财政问题与经济学的联系更加紧密。具体来说它主要表现在以下 3 个方面：第一，更加重视研究公共经济领域的微观基础，把实际市场的不完全作为解释经济波动的关键。第二，更加重视适度的政府干预。政府干预和市场机制的确定性边界研究是新凯恩斯主义者对于财政学最重要的贡献之一，它成为了财政学寻找政府干预和市场机制间平衡点的基础。第三，更加重视对经济运行内部的财政政策调节的研究，并强调调节的“质量”。这主要表现为对增进人力资本、研究开发等具有广泛外溢性的各种创新活动的投资与公共政策的相关性研究。

2. 公共财政学的发展

现代公共财政学(modern public finance)，又称公共(部门)经济学(public sector economics)，是从与政府预算有关的组织政府收入、安排政府支出、提供公共品(public goods)、矫正市场失灵(market failures)、调节资源配置以及收入分配等方面概括、分析政府经济行为的一门应用经济学。

现代公共财政学是以政府为研究对象的经济学分支，即研究现代市场经济条件下政府的经济行为。现代经济是由公共经济部门(public sector)与私人经济部门(private sector)组合的混合经济，私人经济部门专指家庭和企业，而广义的公共经济部门在西方则指中央政府、州(省)或地方政府，以及非金融公共企业与公共金融机构在内的统一总公共部门(consolidated total public sector)，本书研究的公共部门专指政府，即与政府预算收支有关的中央与地方各级政府的经济活动。

从历史上看，公共财政学的发展大致分为两个阶段：早期公共财政学和 20 世纪 30 年

代以来的现代公共财政学。

1) 早期公共财政学

尽管财政思想和理论古已有之，但在西方最早的奠基人是18世纪英国经济学家亚当·斯密。1776年在他著名的经济学著作《国富论》中将政府财政的管理范围和职能限定在公共安全(public safety)、公共收入(public revenue)、公共服务(public service)、公共工程(public works)、公共机构(public institutions)及公债(public credits)等范围，基本确立了西方早期公共财政学的理论框架，到1982年巴斯塔布尔出版了《公共财政学》(*Public Finance*)一书，标志着财政学作为一门独立完整的学科体系正式出现。

这一时期，欧美国家十分重视公共财政税收理论的研究。阿尔弗雷德·马歇尔比较静态分析为分析相对价格和不同税收对企业和个人的产出效应提供了一个实证理论，尤其是他对税收转嫁和税收负担的分析，为现代税收理论奠定坚实基础。阿瑟·塞西尔·庇古以效用理论为基础，建立了税收的规范理论，主要研究税收负担应如何在不同的个人之间分担。应该说，欧美公共财政学理论忽视了公共财政学另外两个方面的内容，即预算的支出分析和财政决策中集体决策的过程分析。

这一时期在北欧形成了以瑞典的维克塞尔和瑞士的埃克里·罗伯特·林达尔为代表的公共财政学流派，将财政预算的支出过程与税收收入结合起来，并将公共部门的决策过程看作是一个政治的、集体选择过程，分析了公共部门供求之间的均衡，形成了著名的“林达尔均衡”模型。这些理论研究为后来现代公共财政学的公共选择理论奠定了基础。

总之，这一时期西方公共财政学的基本研究视角还局限在以国家职能的履行引导公共财政的活动范围的思路上。

2) 现代公共财政学

20世纪30年代以后，随着政府广泛干预经济活动，公共财政的活动范围进一步扩大到对市场失灵的矫正以及对经济稳定增长的调节和管理上，并形成了一定规模的公营企业，形成了现代意义上的公共财政。公共财政学的分析基点和根本思路也从履行国家基本职能转到对政府如何提供公共品及服务，以满足个人与集团的公共需求及矫正市场失灵的分析上来。经济学家们开始从矫正市场失灵、提供公共品、组织政府收入、安排政府支出、调节资源配置与收入分配及稳定宏观经济等方面描述概括公共财政的基本含义。现代公共财政学是建立在现代市场经济条件下的政府财政，它所面对的是由私人部门经济与公共部门经济组合起来的混合经济，并从市场失灵出发，来界定公共部门即政府的经济活动范围和职能的。公共财政学的新转向可以从以下两个视角加以考查。

1936年意大利学者马尔科的《公共财政学基本原理》(*First Principles of Public Finance*)在美国翻译出版。该书围绕公共品理论和公共经济来阐明财政问题，将英美财政学理论的“政府收支”转到“公共经济”上来。十年之后，这种新思想在英美财政学界得到认同。E. D.阿兰和O. H.布朗里1947年出版的《公共财政经济学》(*Economics of Public Finance*)首次采用马尔科的观点，将财政学作为“经济学”，界定政府是作为经济单位展开活动的，并将经济增长与就业等问题与财政的收支联系起来，认为“公共财政学很快变成对公共经济的研究”。之后，许多经济学家坚持这一观点，出版了大量著作，顺应了西方国家政府职能向调控和管理现代市场经济转变的需要。

在理论上，关于财政活动动机的研究基点，也从国家基点的公共需求转到个人基点的

公共需求上来，强调政府提供公共品的动机与需要，是由个人或集团的动机和需要引起的，它们才是测度公共财政利弊的实际依据。这一研究基点推动了维克塞尔和林达尔思想的发展，形成了以布坎南为代表的公共选择学派。公共选择理论的发展大致经历了一个缓慢的过程。从马斯格雷夫(1938 年)的“自愿交易”理论到霍华德·鲍恩(1943 年)对资源配置中投票的相互作用考察，奠定了公共品需求理论的基础，再到萨缪尔森(1954 年)建立的公共品需求理论，邓肯·布莱克和(1948 年肯尼斯·约瑟夫·阿罗(1950 年)考察了集体选择的逻辑与社会福利函数，布坎南与塔洛克在此基础上形成了《一致的计算》(*The Calculous of Consent*)一书，汇集了该理论的研究成果(1986 年布坎南因公共选择理论获得诺贝尔经济学奖)。1957 年，安东尼·唐斯对政党行为做了微观分析，1971 年威廉姆·阿瑟·尼斯坎南分析了官僚与经济效率，提出了关于官僚的经济理论，为民主政治环境下的公共决策提供了理论分析框架。

公共财政学由简单的政府收支转向对公共经济的研究，另一个分析视角的转变是从政府职能向矫正市场失灵的转换。霍伯尔的《现代公共经济学》(*Modern Public Economics*)(1967 年)、霍夫曼的《公共部门经济学》(*The Economics of the Public Sector*)(1970 年)和温弗雷的《公共财政学：公共选择与公共经济》(*Public Finance: Public Choice and the Public Economy*)(1973 年)，分别从资源稀缺、市场配置效率及外溢性与公共品的存在等方面入手，阐述了公共经济存在的必要性，并由此引出公共财政的基本职能。

总之，公共财政学的新转向形成了现代公共财政学。其标志是 1966 年出版了以公共经济学命名的现代公共财政学杂志，即《公共经济学杂志》(*Journal of public economics*)。近几年来，信息经济学、经济博弈论的广泛发展和深化，促进了现代微观与宏观经济学的发展，经济学家从信息不确定、不完全及市场非均衡等观点出发，重新解释政府与市场、政府与企业、政府与居民个人，以及各级政府之间的分配关系，对财政支出制度及税收制度的有效性做了深入的探讨。面对世界经济全球化的发展趋势，政府如何有效地防范金融风险、保持国民经济稳定增长，如何保证政府各项宏观经济政策的有效性和履行政府职能等一系列重大问题，再度引起经济学家们的反思，形成了西方以新凯恩斯主义为主流的理论和政策格局。

3. 中国财政学从国家分配论走向公共财政论

国家分配论是关于国家财政的本质观，它是我国财政学界在 20 世纪 50 年代末 60 年代初创立并逐步完善的一种财政学说，长期以来，对我国财政理论体系的建立作出了重要贡献。这种学说的核心内容是：强调国家与财政之间的联系，国家对财政的形成和发展具有决定性意义。事实上，前文对财政概念的解析，就反映了国家分配论的基本成果。随着我国社会主义市场经济体制的建立，理论界提出了财政分配模式应该适应新的经济体制要求，加快建设公共财政。

从国家分配论向公共财政论的转变，引起了学术界的激烈争论。在一部分学者看来，国家分配论与公共财政论是对立的。他们认为，虽然国家分配论形成于计划经济时期，但在社会主义市场经济建设时期，它仍然没有过时。而公共财政论没有回答财政分配的主体是什么，财政同谁有着本质的联系，财政在社会再生产中处于什么地位等问题。如果完全用公共财政论代替国家分配论，其结果必然导致国家财政作用领域的范围过分缩小，国家宏观调控经济功能减弱，财政完全退出生产领域的局面。这同我国社会主义市场经济以公

有制为主体，市场在国家宏观调控下对资源起基础作用的特征相悖。因此，正确的态度是要坚持国家分配论，并借鉴西方财政改革与运行的具体做法，不断发展和完善国家分配论。

大部分学者不支持上述对立论的观点。他们认为，国家分配论与公共财政论既有区别，也有共性，坚持国家分配论与发展公共财政论并不矛盾。首先，国家分配论解答财政在本质上是什么的问题，它适用于所有财政的类型。而公共财政论是从财政运行模式或类型角度解剖财政，具体说是对特定时期或特定经济体制下财政模式的解答。因此，两者之间属于一般和特殊的关系。公共财政只是国家财政在特定历史阶段，即市场经济阶段存在的类型，它不否定国家财政。其次，公共财政论看起来只是给出了财政运行的基本特征和形式，没有像国家分配论那样明确国家对财政的决定性作用，指出国家是财政分配的主体，但实际并非如此。因为公共财政论强调的重点在于国家与公共利益具有一致性，不能离开国家谈公共财政分配，也不能离开公共需求谈国家作用。公共财政不仅不否定国家的主体地位，而且更加重视国家权力的完整性，不允许肢解财政分配，分散国家应该统一掌握的必要财力。无疑，这将有助于而非不利于加强国家的宏观调控能力。

1.2.2 财政学的研究对象、内容与方法

1. 财政学的研究对象

财政学研究的对象是政府。在某种意义上，我们可以把政府看成一个实体，就如同个人、家庭和企业一样。它有收入，有支出，有自己的资产和负债，从事各种活动。然而，政府与一般的实体之间显然有极为重要的区别：首先，它的规模巨大，这是一般的经济实体无法相提并论的；其次，它具有法律赋予的行政权力，可以强迫其他实体服从它的意志；最后也是最重要的是政府所拥有的资产和所取得的收入不是某个人或某些人的，而是社会公众的共同财产和收入。政府的支出不应用于维护一己或一方的利益，而应用于满足社会公众的共同需要。因此，对政府的行为及它对整个国民经济和公众利益的影响进行研究是极其重要而又富有挑战性的。如果说家政学研究的是当家理财的学问，企业或公司财务研究的是经营之道，那么财政学研究的则是治国之道。

2. 财政学的研究内容

财政学是一门应用理论学科，在学科体系中起着衔接一般经济理论课和财政专业课的中介作用：一方面将一般经济理论引向深化，另一方面对财政业务进行理论性分析。财政学的任务是阐明财政的基本知识、基本理论和基本管理技能。在现实经济生活中，人们经常接触的总是各种各样的财政现象，财政学自然要着眼于财政现象，从财政现象入手，但作为应用理论学科，它的视野不是囿于现象层次，而是要透过现象，探索本质，揭示支配这些现象的规律。

(1) 财政活动，或者说财政运行，是整个国民经济运行的一个部分、一个层次或一个侧面。归根结底，国民经济的运行决定财政的运行，它决定了财政运行的范围、目标和方式；财政运行也反过来影响国民经济的运行，直接影响投资、消费和进出口，影响国内生产总值(Gross Domestic Product，GDP)的增长速度、质量和结构，影响收入分配和各阶层之间的收入差距，影响经济的稳定和可持续发展。总之，经济决定财政，财政影响经济，财政与经济的关系是财政学的一条根本线索。但也应指出，在治学方法上正如我国北宋的著名学者王安石所说："读经而已，则不足以知经。"由于财政现象是国民经济的综合反映，

因而财政问题不仅是经济学方面的问题，而且广泛地涉及政治学、行政学、法学、教育学、心理学等方面，只有具备广阔的知识面并且运用这些广阔的知识来综合分析财政现象，才可能透视财政现象的真谛。

(2) 财政活动主要具体化为财政的收入和支出。财政收支均由若干项目构成，各收支项目得以成立的根据是什么，各有什么特点，它们如何影响国民经济的运行，财政收支的平衡或不平衡怎样影响总供给和总需求的平衡关系，这些都是财政学要研究的主要内容。政府在自己的收入和支出活动中，必然形成某些规则，并依据这些规则作出某些制度上的安排，例如，税制体系如何设置，如何发挥税收的收入功能和经济调节功能，支出管理制度如何制定，如何加强管理以提高支出效益，中央与地方的收支怎样划分，如何向人民反映国家财政活动，人民如何行使其对财政的监督权等，都是财政学要回答的问题。

(3) 财政学的一个重点是研究财政政策。当然，研究财政政策不能不研究过去曾经实行的和当前正在实行的财政政策及其效果，但财政学关注的重点不是财政部门已经做了什么和正在做什么，也不是研究可供操作的政策设计。财政学研究政策的逻辑，是关注那些深藏在形形色色、往往朝令夕改的财政政策背后的稳定的规律性的东西。例如，财政政策的目标是什么，为什么确定这些目标，可以采用哪些手段来实现这些目标，政策效力的传导机制是什么，政策效果如何，以及怎样评价政策效果，财政政策如何同其他经济政策相配合，等等。简而言之，财政政策的目标、手段、传导机制、效果，研究的重点内容及同其他政策手段的配合等是财政学要研究的重点内容。

3. 财政学的研究方法

关于财政学的研究方法，从马克思主义观点来看，科学的方法论只有一个，就是唯物辩证法，这是自然科学研究和社会科学研究必须遵循的唯一科学的方法论。唯物辩证法要求我们一切从实际出发，从发展和联系上把握事物。在自然科学研究中贯彻这一方法，可以在最少受干扰的地方考察自然过程；或者，如有可能，则在保证过程以纯粹状态进行的条件下从事实验。在对经济现象和其他社会现象的研究中上述条件是不具备的，所以，“分析经济形式，既不能用显微镜，也不能用化学试剂。二者都必须用抽象力来代替”。于是，唯物辩证法体现在社会科学的研究上，就形成了一套从现象到本质、从具体到抽象地研究事物，再由本质到现象、由抽象到具体地描述事物的方法论体系。

上述马克思主义的科学方法论，构成财政学的方法论基础。在本书中，马克思主义的科学研究方法具体化为实证分析与规范分析的统一。

1) 实证分析

实证分析，就是按事物的本来面目描述事物，说明研究对象“是什么”。它着重刻画经济现象的来龙去脉，概括出若干可以通过经验证明正确或不正确的基本结论。实证分析法运用于财政学，就是要按照财政活动的原貌，勾勒出从财政取得收入直至安排支出的全过程及其产生或可能产生的经济影响，财政活动同整个国民经济活动的相互作用，以及组织财政活动所建立的机构、制度和各种政策安排。

实证分析可以分为两种，一种是理论实证分析，一种是经验实证分析。

理论实证分析是高度抽象的，它通过逻辑推理从一些基本假定前提推导出一些结论。例如，当人们分析政府增加个人所得税会对个人的工作积极性产生怎样的影响时，理论实证分析会这样进行：它会用无差异曲线来表现个人对收入和休闲的偏好和满意程度，这种无差异曲线只需符合某种一般的性质(向右下方倾斜，并且凸向原点)，它又假定个人会追

求自身利益的最大化，在给定的预算约束条件下，他会选择无差异曲线与预算约束线的切点。政府增加税收会改变预算约束线，它与无差异曲线有一个新的切点。这个切点就是征税后个人作出的选择。理论实证分析提供了分析的思路，在一定情况下也能得出一些结论。经济学理论为理论实证分析提供了工具，本书凡涉及实证分析的内容都采用理论实证分析方法。理论实证分析只能定性，不能定量。有时它能作出方向上的判断，但却不能得出确切的变化幅度。有时甚至连定性的结论也是模棱两可的。例如，在讨论税收对劳动时间的影响时，它的回答是：如果收入效应占支配地位，个人的劳动时间会增加；如果替代效应占支配地位，个人的劳动时间就会减少。然而在某个具体的情况下，究竟是收入效应还是替代效应占支配地位呢？理论实证分析就无法确定，只能依靠经验实证分析。

经验实证分析是以观察到的事实来论证因果关系。同样对上面的问题，经验实证分析可以通过面谈询问的方式来寻求答案。例如，向调查对象发问卷，问他如果税收增加，他工作的时间会因此而延长还是缩短，根据调查者的回答来得出结论。除此之外，在某种能控制的条件下进行试验也是一种方法。例如，对一组人的收入不征税或者征轻税，而对另一组人的收入征税或者课征较重的税收，观察这两组人群工作时数的不同也有助于回答上述问题。还有一种办法是观察以往的统计资料，通过经济计量模型来揭示税收与劳动时间之间的关系。例如，收集历年税率及劳动者工作时数的统计资料，看看税收的增加究竟是使劳动者的工作时间增加了还是减少了，或是没有什么变化。经验实证分析比起理论实证分析能够给出更清晰的答案，但是也有一定的局限性，收集哪些经验证据，统计资料是否真实、准确，收集的资料是否具有代表性及人们对这些资料的解释都会影响分析的结果。本书在讨论某些具体财政政策的时候会采用一些经验实证分析的案例。

2) 规范分析

规范分析要回答的问题是“应当是什么”，即确定若干准则，并据以判断研究对象目前所具有的状态是否符合这些准则，如果存在偏离，应当如何调整。因此，要说明什么是“好”，什么是“不好”，要有一套评价的标准。这是规范分析的首要任务，如果没有一套评价标准就无从说好还是不好，就不能回答“该怎样”这一问题。显然，什么是“好”，什么是“不好”涉及价值判断和伦理观念。对此不同的人会有不同的看法，要建立一套所有人都能接受的是非判断标准是十分困难的，但是对于财政学来说又是必不可少的，离开了它财政学就只能解释政府的活动，却不能指导政府的活动。

当前，在社会主义市场经济这一制度前提下，规范分析运用于财政学，就是要根据公平与效率这两大基本社会准则，来判断目前的财政制度是否与上述前提和准则相一致，并探讨财政制度的改革问题。

本书应用的具体分析方法是理论与实际相结合、规范分析与实证分析相结合、定性分析与定量分析相结合、纵向对比与横向对比相结合等，并提供一定统计资料，供读者学习和研究时参考。

1.2.3 财政学的基础概念：公共物品和公共需求

1. 公共物品

1) 公共物品与私人物品

公共物品是和私人物品相对应的。人类社会需要各式各样的商品和服务，如吃的食品，穿的衣服，居住的房屋，人行和车行的道路，文化，教育和卫生保健服务，社会行政管理

服务和维持社会秩序，国土、领海、领空的安全等。从商品和服务需求的主体来看，有的是各社会成员的个人需要，如吃的食品，穿的衣服，有的则是一种集体的社会性的共同需要，如国防和社会安定。从商品和服务的供给渠道来看，在市场经济体制下，凡是市场上有的东西人们可以到商店去购买，但由于存在市场失灵，有些商品和服务市场不能提供，或不适于由市场提供，则必须由系统通过本身的特殊运行机制来提供。因此，人类社会需要的各式各样的商品和服务依据需求主体和供给渠道的不同，可以分为公共物品和私人物品两大类：由市场供给用来满足个别人需要的商品和服务称为私人物品，由国家机关和政府部门——公共部门提供用来满足社会公共需求的商品和服务称为公共物品。公共物品是这样一些产品，不论每个人是否愿意购买它们，它们带来的好处不可分开地散布到整个社区里；相比之下，私人物品是这样一些产品，它们能分割开并可分别地提供给不同的个人，也不带给他人外部的收益或成本。公共物品的有效率的供给通常需要政府行动，而私人物品则可以通过市场有效率地加以分配。

2) 区分或辨别公共物品和私人物品的标准

区分或辨别公共物品和私人物品通常用两个基本标准：一是排他性和非排他性；二是竞争性和非竞争性。私人物品具有排他性和竞争性，公共物品具有非排他性和非竞争性。排他性是指个人可以被排除在消费某种物品和服务的利益之外，当消费者为私人产品付钱购买之后，他人就不能享用此种商品和服务所带来的利益。排他性是私人物品的第一个特征。竞争性是指消费者的增加将引起生产成本的增加，每多提供一件或一种私人物品，都要增加生产成本，因而竞争性是私人物品的第二个特征。非排他性则是公共物品的第一个特征，即一些人享用公共物品带来的利益而不能排除其他一些人同时从公共物品中获得利益。例如，每个公民都可以无差别地受益于国防所提供的安全保障，每个适龄儿童都有权力和义务接受政府提供的义务教育，等等。有些公共物品虽然经过技术处理可以具有排他性，但有时排除成本太高，因而在经济上不可行。公共物品的非排他性意味着可能形成“免费搭车”(free rider)现象，即免费享用公共物品的利益。非竞争性是公共物品的第二个特征，即消费者的增加不引起生产成本的增加，或者说，提供公共物品的边际成本为零。

纯私人物品和纯公共物品可以做如下表示。

纯私人物品：

$$X_j = \sum_{i=1}^{n} X_j^i \tag{1-1}$$

式中，X_j 为商品和服务的总量；X_j^i 为第 i 个消费者对这种商品和服务的消费(拥有)量。式(1-1)表明：①商品 X_j 的总量等于每一个消费者 i 对这种商品和服务的消费(拥有)数量之和；②私人物品在个人之间是可分的。

纯公共物品：

$$X_{n+j} = X_{n+j}^i \tag{1-2}$$

式(1-2)说明：①任何一个消费者 i 都可以支配公共物品的总量 X_{n+j}；②公共物品在个人之间是不可分的。

3) 混合物品

公共物品与私人物品是社会产品中典型的两极。许多公共物品同时具有上述的两种特征，属于纯公共物品，但也有些物品兼备公共物品与私人物品的特征，因而被称为混合物

品或准公共物品。其中有些物品具有非竞争性而不具有非排他性。例如，一座桥梁在不过分拥挤的条件下，多出一辆车通行，并不影响其他车辆的正常通行，也就是增加一辆车通行并不增加边际成本，具有非竞争性；但要阻止车辆通行也是可能的。只要设置一个岗亭即可做到，所以又具有排他性。其中有些物品只具有不充分的非竞争性和非排他性，这种特征往往是由过分拥挤和外部效应两种不同情况引起的。前一种情况还以桥梁为例，该桥梁通行的车辆已经接近或超过负荷能力，如若再增加通行车辆，则必须增加执勤人员来缓解通行的车流量。后一种情况可以一座花园为例，一座花园，即使设置围墙，也不可能排除路人闻到花香并享受净化空气的好处。

2. 公共需求

1) 公共需求与私人需求

公共需求(public wants)是和私人需求相对应的。市场与政府作为两种资源配置方式，它们的运行机制是不同的，但它们的目标却是共同的，即都是为了满足人类社会的需要，实现公平与效率兼顾的目标。人类社会的需要尽管五花八门，但从最终需要来看无非是两类需要：一类是私人的个别需要，另一类是社会的公共需求。在现代市场经济条件下，由市场提供私人物品用于满足私人的个别需要，由国家机关和公共部门提供公共物品用于满足社会的公共需求。

公共物品与公共需求是财政学的两个基本性概念，二者是一个事物的两个方面，公共物品是从供给方面表达的，公共需求则是从需求方面表达的。这里需要说明一下，有了公共物品的概念，为什么还要提出公共需求的概念？这是因为：第一，我们是研究经济学的，要通过“物”的关系来透视人们的社会关系，而公共物品是指商品和服务的使用价值形态，而它们的社会性需要通过以货币表现的价值形态来体现。例如，在当前市场经济条件下，国家机关和公共部门提供公共物品，不是实物供给，而是通过货币形式的征税和拨款等财政收支过程提供的。因而提出公共需求的概念是为了明确提供公共物品的目的，并有利于从货币价值形态上分析提供公共物品所体现的社会关系。第二，我们是研究财政学的，需要说明，提供公共物品是所有国家机关和公共部门的职责，而财政部门并不直接生产或提供公共物品，而是为国家机关和公共部门提供经费和资金，通过各机关和部门提供公共物品，最终满足社会的公共需求。因此，公共需求概念对于财政学更为确切和适用。

本书引进并界定了公共需求概念并非空穴来风，而是有理论依据的。当今美国著名财政学家马斯格雷夫在研究财政职能时曾明确提出公共需求与私人需求的区分。他说：“以资源利用的决定为转移并以私人需求与公共需求之间的区别为基础。这种区别是我们所关心的。因为这是财政职能的核心。”马克思在谈到社会产品的分配方式时曾提出“一般社会需要”的概念：“在任何一种社会生产(例如，自然发生的印度公社的社会生产，或秘鲁人的多半是人为发展起来的共产主义的社会生产)中，总是能够区分出劳动的两个部分，一个部分的产品直接由生产者及其家属用于个人的消费，另一个部分即始终是剩余劳动的那个部分的产品，总是用来满足一般的社会需要，而不问这种剩余产品怎样分配，也不问谁执行这种社会需要的代表的职能。”马克思在这里将社会产品分为“个人需要”和“社会需要”两个部分，为经济分析提供了一种科学的研究方法。至于用词，在当前市场经济条件下，应用社会公共需求来表达“一般的社会”显然更为确切。

2) 公共需求的特征

如前所述，社会的公共需求是相对于私人的个别需要而言的，它具有以下特征：①公共需求是社会公众在生产、生活和工作中的共同需要，它不是普通意义上的人人有份的个人需要或个别需要的数学加总，而是就整个社会而言，为了维持社会经济生活，为了维持社会再生产的正常运行，也为了维护市场经济的正常秩序，必须由政府集中执行和组织的社会职能的需要；②公共需求是每一个社会成员可以无差别地共同享用的需要，一个或一些社会成员享用并不排斥其他社会成员享用；③社会成员享用社会公共需求也要付出代价(如缴税或付费)，但这里的规则不是等价交换原则，各社会成员的付出与其所得是不对称的，不能说谁多付出就多享用，少付出少享用，不付出就不得享用；④满足公共需求是政府的职责，所以，满足公共需求的物质手段，只能是通过政府征税和收费支撑的由国家机关和公共部门提供的公共物品。

3) 公共需求涵盖范围

公共需求涵盖的范围颇广，包括政府执行其职能及执行某些社会职能的需要，诸如行政、国防、文化教育、卫生保健、生态环境保护的需要，也包括基础设施、基础产业、支柱产业和风险产业的投资，从广义上讲，还包括政府为调节市场经济运行而采取的各种措施和各项政策提供的服务，等等。

4) 社会的公共需求是共同的，但又是历史的、特殊的

一般地说，公共需求在任何社会形态下都是存在的，不因社会形态的更迭而消失，这是共同性。公共需求又总是特殊的，即具体地存在于特定的社会形态之中。对它的历史性可以沿着两条线索去探讨：一是社会生产力发展的线索，研究在一个个具体的经济发展阶段上，社会产生了或可能产生怎样一些公共需求；另一条是生产关系变迁的线索，研究在一个个具体的社会形态下，统治阶级或集团如何以社会公共需求的名义将剩余产品的分配做有利于本阶级或集团的安排。在经济发展的不同阶段，除保证执行国家职能那部分需要外，社会公共需求的主要内容是不断发展变化的。在传统社会中，农业是国民经济的主导部门，提供农业正常发展的条件，是这一阶段主要的社会公共需求，农田水利建设几乎无一例外地是这一时期的一项重要财政支出。祭祀天地也常常耗去国家的大量资财，那时主宰一切的皇帝以至下属官民都存在一个共同的观念，认为他们的生产条件和生活条件是由天地之灵在冥冥中控制着的，对天地保持敬意并提供物质的贡献是天经地义的。在经济起飞阶段，工业上升为国民经济的主导部门，人们从工业发展的实践中得知，扩大投资是推动经济发展的主要动力，这一认识塑造了经济起飞阶段的社会公共需求的模式。观之当今的发展中国家，政府无不把提供工业发展所需要的社会基础设施引为己任，并在主要工业部门直接投入大量资金。当经济发展进入发达阶段以后，物质财富增长的主要动力则来自科学技术，人们对社会生活福利的评价，亦不再只注意物质财富的数量增长，日渐重视质量的提高，于是发展科学教育，提供高质量的生活福利条件，保护生态环境，越来越成为公共需求的主要内容。社会形态的变迁对公共需求的历史规定性主要不在于各社会形态下公共需求内容上的差异，而是表现为占统治地位的阶级或集团将自身的需要说成是社会公共需求，或将公共需求攫取为自身的需要。在奴隶社会和封建社会中，作为社会成员集合体的“国”和统治者的“家”是不可分的，“朕”即国家，君主将家族的需要也宣称为公共需求，并通过横征暴敛来满足这种需要。在财政领域，资本主义的历史功绩之一，在于将统治者个人及家族的需要同社会公共需求区分开来，还为公共需求提供了显示或决定的途径。但是，代议制并不能完全反映公共需求的真谛，通过这一制度满足的公共需求也确有一些是“公共的”，但同时这一制度又将公共需求向那些操纵国家预算审批过程的阶级或集团倾斜。社会主义制度是以公有制为主导的广大劳动人民

当家作主的制度，经济制度的本质决定了社会公共需求能够充分显示它的本来面貌，并通过不断完善民主化和法制化的进程予以保证。

本 章 小 结

(1) 财政是为了实现国家的职能，满足社会的公共需求，并以国家为主体，借助于政府的预算收支，对一部分社会产品进行集中性分配的形式。

(2) 公共财政是与市场经济相联系的一种财政模式或类型，是指国家或政府为市场提供公共服务的分配活动或经济活动，其基本特征有：公共性、非盈利性、民主性与法治性。

(3) 现代公共财政学，又称公共(部门)经济学，是从与政府预算有关的组织政府收入、安排政府支出、提供公共品、矫正市场失灵、调节资源配置及收入分配等方面概括、分析政府经济行为的一门应用经济学。

(4) 财政学研究的对象是政府。在某种意义上，我们可以把政府看成一个实体，就如同个人、家庭和企业一样。它有收入，有支出，有自己的资产和负债，从事各种活动。

(5) 财政学的研究内容包括财政活动、财政的收入和支出、财政政策。

(6) 财政学的研究方法具体化为实证分析与规范分析的统一。

(7) 财政学的基础概念：公共物品和公共需求。


关键术语

财政　公共财政　财政学　实证分析　规范分析　公共物品　私人物品　混合物品　公共需求　私人需求

一、复习题

1. 选择题

(1) (　　)研究课题反映了财政学的特点。

A．国民经济中货币与产品之间的关系及其对经济的影响

B．国民经济中各产业部门之间的相互关系及其对经济的影响

C．国民经济中各地区之间的相互关系及其对经济的影响

D．国民经济中公共部门与私人部门之间的相互关系及其对经济的影响

(2) 如果学校是政府办的，但办学的成本全部通过向学生收费来补偿，在这种情况下，教育在提供方式和生产方式上采取的组合是(　　)。

A．公共提供，公共生产　　B．公共提供，私人生产

C．市场提供，公共生产　　D．市场提供，私人生产

(3) (　　)问题不属于财政学实证分析范畴。

A．我国税收的累进度应该多大

B．某项公共支出的主要受益者是哪些群体

C．降低关税之后我国进出口结构会出现怎样的变化

D．发行一定规模的国债能在多大程度上拉动经济

(4) (　　)研究不属于财政学的规范分析。

A．我国公共部门或财政的规模是过大还是过小

B．对电信行业是否需要政府规定价格

C．若用消费型增值税取代生产型增值税会使社会的产出结构发生怎样的变化

D．税收的累进程度多大为宜

2. 判断题

(1) 财政分配区别于其他分配形式的根本标志是分配对象不同。(　　)

(2) 公共商品最重要的标志是消费的非竞争性。(　　)

(3) 经济稳定增长指的是经济增长的速度不宜大起大落，保持经济增长速度的稳定，实质就是“熨平”经济周期。(　　)

(4) 只有不存在任何失业时，经济才实现了充分就业。(　　)

3. 简答题

(1) 如何把握财政概念的内涵？

(2) 简述公共财政的特性。

(3) 财政学是如何产生、发展的？

(4) 简述财政学的研究方法。

二、案例应用分析

温总理谈中国当前面临的五个主要问题

温家宝总理说：“当前摆在我们面前的主要问题是：第一，农业发展滞后，农民收入增长缓慢，已经成为制约扩大内需的一个重要因素。第二，一部分企业经营困难，建立现代企业制度将是一个长期任务。第三，下岗和失业人口不断增加，社会保障的压力非常之大。第四，城乡发展不平衡，东西发展不平衡，还有相当一部分地区，相当一部分人口处于贫困状态。第五，财政负担沉重，金融不良资产比例较高。”

(资料来源：http://chinanews.com/n/2003-03-18/26/283661.html.)

问题：

(1) 财政学的研究对象是什么？

(2) 财政学的研究内容是什么？

(3) 财政学的研究对象与研究内容的区别有哪些？

第2章　市场与政府

教学目标

作为资源配置系统的市场和政府，应正确认识两者的关系，市场失灵是财政干预的切入口。本章主要涉及市场失灵、市场失灵的原因及政府的经济作用、财政的资源配置职能、收入分配职能经济稳定和发展职能及监督管理职能的主要内容、实现机制和手段，政府失灵的原因和公共选择理论，这些也是本章需要掌握的重点内容。

教学要求

知识要点	掌握程度	相关知识
市场与政府	掌握	(1) 市场失灵的原因：公共物品 (2) 市场失灵的原因：垄断 (3) 市场失灵的原因：信息不对称 (4) 市场失灵的原因：外部性 (5) 市场失灵的原因：收入分配不公
财政职能	重点掌握	(1) 财政资源配置职能 (2) 财政收入分配职能 (3) 财政经济稳定和发展职能 (4) 财政监督管理职能
公共选择	掌握	(1) 公共选择理论 (2) 基于公共选择对政府失灵的原因分析



导入案例

卡特里娜飓风的启示：美国自由市场并非万能

2005 年 8 月 25 日，卡特里娜飓风在美国佛罗里达州登陆，8 月 29 日破晓时分，再次以每小时 233 公里的风速在美国墨西哥湾沿岸新奥尔良外海岸登陆。登陆超过 12 小时后，才减弱为热带风暴，在新奥尔良造成了严重破坏。大面积的基础设施和民居被毁，100 多万人被迫离开家园，1 300 多人死亡，财产损失高达 250 亿至 1 000 亿美元，成为美国历史上最严重的自然灾害之一。

在新奥尔良遭受的灾害中，自由市场是一个关键因素。在提前得到特大飓风将袭击新奥尔良及其周围地区的预警情况下，官员们让自由市场发挥作用。 他们宣布要全部撤出新奥尔良，但是要求每个人依靠自己的力量撤离灾区。那里没有像古巴岛一样，实行“集体有序”的撤离。在一次特大飓风袭击古巴时，卡斯特罗政府通过各地党政机关，疏散撤离了 130 万人，占全国人口的 10%，结果无一人死亡。

直到灾害第三天人们才知道，成千上万的人没有撤离是因为他们不知道撤往哪里，也没有交通工具。自己没有汽车，手里又没有多少钱，他们只好留下来，听天由命。总之，自由市场对他们不起作用。他们都很穷，没有经济实力和社会地位。自由市场还以另外一种方式发挥作用。布什的计划是把国家服务的功能限制到最小程度，以迫使人们求助于私营部门来满足其需求。因此，新奥尔良的工程预算削减了 7 000 多万美元，削减幅度达到 44%，于是加固堤防和改善排水系统的计划就被束之高阁了。

原来的大片沼泽地可以成为新奥尔良与海浪之间的一个天然屏障，可是政府这些年来把这些沼泽地交给建筑商去经营。他们为了追逐私利，将那里的水排干，用于开发建筑工程。于是，沼泽地在迅速消失。在救援方面，政府让私营慈善机构负责。红十字会投入了行动，可是它的方针是“不要送食品和毯子，要送钱”。

2.1 市场失灵与政府的经济作用

2.1.1 市场失灵

1. 市场失灵的概念

市场，不仅仅是商品交易的场所，更是市场上参与其中的主体相互关系的总和。它是一种结构精巧而且具有效率的商品交易机制，市场主体都依从利益最大化的原则行事，市场机制这只“看不见的手”，通过价格和产量不断波动，供求达到平衡。市场的本质就是按照效率杠杆来配置资源，效率通常是指帕累托效率即帕累托最优状态。新福利经济学家、意大利经济学家和社会学家维弗雷多·帕累托建立了公共决策的理论基础，他最早提出了资源配置最优的概念，对于某种经济的资源配置，如果不存在其他生产上可行的配置，使得该经济中的所有个人至少和他们在初始时的情况一样好，而且至少有一个人的情况比初始时严格地更好，那么这样的资源配置就是最优的，即任何一种改变都不可能使得一个人的情况变好而又不使别人的情况变坏。帕累托还论证了达到帕累托最优所必需的条件，包括交换的最优条件、生产的最优条件、交换和生产的最优条件。只有完全竞争的市场才能满足帕累托效率实现的条件，完全竞争下的帕累托最优，也称作福利经济学第一定理。

但在现实生活中，市场机制低效率或无效率的情况无处不在，如环境卫生问题、污染

治理问题、“公地”问题等。市场失灵是指市场无法有效率地分配商品和劳务的情况，即市场经济运行中客观存在的一些自身无法克服的缺陷。因为现实的市场并非完全竞争的市场，垄断、公共物品、外部效应、信息不对称等的存在导致的市场失灵为政府干预提供了理由，市场失灵的存在需要政府积极发挥作用，以弥补市场的不足。

2. 市场失灵的原因

1) 公共物品

公共物品是指具有共同消费性质的产品和服务。社会生产的物品大致分为四种类型：一是同时具有竞争性和排他性的私人物品，如汽车、住房等；二是具有非竞争性和非排他性的纯公共物品，如国防等；三是具有竞争性但具有非排他性的公共资源，如公海的鱼、新鲜空气等；四是具有排他性但没有竞争性的准公共物品，如互联网、有线电视等。物品一旦被提供，消费该物品的另外一个人的额外资源成本为零——非竞争性，也就是任何人或组织对公共产品的消费都不会影响和妨碍其他人对这一产品的消费和享用，也不会减少其他人和经济组织消费该产品的数量和质量；要阻止任何人消费这种物品，要么代价很大，要么就是不可能——非排他性，无论个人或组织是否愿意购买公共物品，其带来的效用和好处不可分割地扩散到整个社会群体。公共物品的非竞争性和非排他性特点，给市场机制的高效运行带来了困难，导致现实中出现“搭便车”的现象。人们不想支付报酬，但又要享受公共产品的好处，如免费接受教育、免费享受公共卫生、享受公共交通等公共产品及服务，这样，如果每个人都想搭他人的便车，期待他们购买公共物品，结果即是没有公共物品提供，这就是“三个和尚没水吃”的原因。市场无法解决“搭便车”问题，结果公共产品不能由私人企业按效率原则充分提供，导致市场失灵。

为解决公共物品的有效提供问题，需要政府的集中决策，公共物品的效率产量如何决定，需要分析公共物品需求曲线的特点。

(1) 公共物品的需求曲线。私人物品的市场总需求量等于每个消费者在这一价格水平上的需求量之和，所以市场需求曲线是把每个消费者的需求曲线横向加总，就可以得到私人物品的市场需求曲线。但公共物品并不适用。每个人的公共物品消费量是相同的，即每个人的消费量都是该公共物品的总量，公共物品的个人消费曲线反映的是消费者对公共物品所愿意提供的价格，对于公共物品来说，集体支付意愿是个人需求曲线的纵向加总，就可以得到公共物品的市场需求曲线。

(2) 公共物品的效率产量决定。效率要求，公共产品的提供一直增加到每个人对最后一单位的边际收益之和等于边际成本的水平。因为，对公共产品而言，多生产一单位的边际收益并不是某个消费者对它的评价，而是所有消费者的收益的加总，将每个消费者的边际收益曲线纵向加总。

假设社会上只有 A、B 两个消费者，消费者 A 的需求曲线为 D_A，消费者 B 的需求曲线为 D_B，该公共物品的社会需求曲线为 D，是 D_A 和 D_B 纵向加总得到的。MC 曲线是公共物品的边际成本曲线，社会总需求曲线就是社会边际收益曲线，A 和 B 对额外一单位公共产品的支付意愿恰好等于生产一单位公共物品的边际成本的点，决定了该公共物品的效率产量(Q)，如图 2.1 所示。

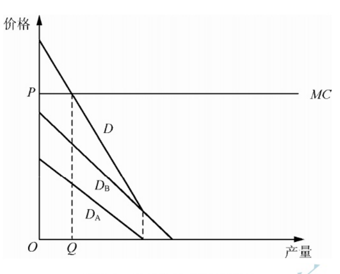


图 2.1 公共物品的效率供给

价格仍然可以用边际替代率来解释，A 的边际支付意愿是他的边际替代率 MRS_A，B 的边际支付意愿是他的边际替代率 MRS_B，他们愿意支付的价格之和为 $MRS_A + MRS_B$，从生产的角度价格仍然代表 MRT，因此，图 2.1 的均衡条件是

$$MRS_A + MRS_B = MRT \tag{2-1}$$

对于私人物品来说，效率要求。每个人的边际替代率相同等于边际转换率。对于纯公共物品来说，边际替代率之和必须等于边际转换率。因为每个人必须消费相同数量的公共物品，其效率供给要求，他们对所提供的最后一单位的总评价(MRS 之和)等于社会提供它的增量成本(MRT)。



公共物品并不一定不能收费

其实公共物品并不一定不能收费，最典型的就是灯塔。原本公共物品在消费中有非排他性的特点，它一旦生产出来就无法排斥那些不为此付费的人进行消费。灯塔也是公共物品，无论谁建造了灯塔，任何人都可以免费利用，也无法定价和收费，所以私人不愿意建灯塔。但是，灯塔的指引对过往的渔船来说又是不可或缺的。这样，就必须由政府出面建造灯塔。但经济学家科斯却发现，早期英国的灯塔是由私人建造并经营的，他们根据船的大小、所经过灯塔的数量，成功地对私人船主收费，并从中获利。因为英国的三个负责兴建及维护灯塔的行政部门的支出是由所有船主集体支付的。行政部门把所有关于灯塔经费账目的运用都交给议会负责，而向船主征收使用灯塔的费用则交由驻在港口的海关进行，收集到的款项就交给灯塔基金新建和维护灯塔。灯塔基金委托私人兴建灯塔，私人担心他们没法从船主那收取到费用，便向皇室要求取得了向那些享受灯塔服务的船只收费的专利权。那些由私人拥有的灯塔开始在海港设立收费处，按船只吨位大小来收取服务费。更重要的是，他们找到驻港口的海关来代劳向船主收取灯塔服务费。如此一来，任何船只都不可能成为漏网之鱼。所以，公共物品不是不可以收费，在某些特别情况下，公共物品能向自然垄断物品和私人物品转变。

(资料来源：彭萦．香格里拉天空下的经济学漫想[M]．北京：中国人民大学出版社，2011.)

2) 垄断

垄断(monopoly)是指某一个或几个厂商通过控制原料产地、销售渠道，进而通过减少

或增加产品供应量来控制市场及市场价格，使购买原材料、半成品的价格低于生产的边际成本，销售产品的价格高于生产的边际成本，目的是获得垄断利润。

市场效率是以完全竞争为前提的，竞争是市场经济中的动力机制。然后当某一行业在产量达到相对水平之后，就会出现规模收益递增和成本递减问题，这时就会形成垄断。垄断的种类有三种：有些行业因自然、技术、市场等原因具有垄断的特性，也就是自然垄断；有些行业由于市场竞争、生产集中形成的寡头垄断；政府行政部门以法规或行政审批的方式，人为阻止其他市场主体进入某些行业从事经营活动，如电力、邮政、铁路等，形成的行政垄断。无论哪种形式的垄断，生产厂商都可以在一定程度上影响产品的价格，使产品价格高于边际成本，获得超额利润，都会对市场秩序造成破坏，从而丧失市场效率，对公平竞争的市场带来不利的影响。产量受到限制，产品的消费者的福利受到额外损失，导致社会效率损失。垄断行业由于存在垄断利润，缺乏尽可能降低成本的竞争压力，破坏市场竞争秩序，垄断者追求超额收入的寻租活动本身会造成资源浪费。

以自然垄断为例，假定某城市有 300 万人，每人用电量相同(不考虑工业用电)，3 家规模不同的供电公司 A_1、A_2 和 A_3($A_1 > A_2 > A_3$)，分别供应 60 万人、80 万人、160 万人用电。为了顺利供电，3 家供电公司都必须架设几乎相同长度的电缆线。很明显，在供电过程中，A_3 的成本最低，如果 A_3 试图垄断该城市的供电市场，可采用降价方式一直进行下去，直到 A_1 和 A_2 先后因亏损而退出供电市场，最终 A_3 实现了垄断经营。在垄断经营下，A_3 可通过减少供应、提高价格来维持垄断利润，这给社会和城市消费者带来了麻烦和效益的损害(图 2.2)。在没有形成垄断之前，市场的供应量为 Q，价格为 P，垄断形成后，市场供给减少为 Q^*，价格上升到 P^*。同时，由于垄断的产生，整个社会的净效益损失为 B 和 C 之和。

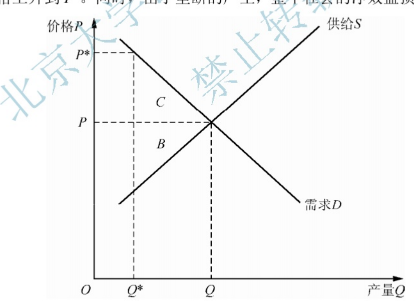


图 2.2　垄断带来的社会效益损失

3) 信息不对称

市场的资源配置靠的是价格的调节，商品和服务的生产者和消费者、生产要素的所有者和需求者都是基于价格来做出自己效用最大化或利润最大化的决策。市场高效率的一个重要前提条件是完全信息，即要求生产者和消费者都拥有一切做出正确决策所需要的信息。现实生活中，信息是不完全的，不完全信息通常表现为信息不对称。信息不对称现象在商品市场、

劳动力市场及资本市场普遍存在。一方信息多，一方信息少，一般情况下，商品的生产者对自己生产的商品信息比消费者知道得多，雇员们对自己能力的了解也远远超过了雇主。

在信息稀缺的情况下，投机的冲动使信息垄断者不会按竞争规则行事，市场参与者也不可能做出符合实际的最优化决策，因此资源不能得到最有效的利用。事前信息不对称会导致逆向选择，事后信息不对称会导致道德风险，影响资源的配置效率。信息不对称对市场的运行产生了不良影响，提高资源配置的效率，既要依靠市场，也要发挥政府作用来解决信息不对称的问题。为了保证竞争规则不被违反，政府只能根据事后的判断，利用法律措施对违反规则者进行惩罚，规范信息市场，以信息公开来扩大其来源，但不可能完全消除这个市场的不完全性，因此，信息问题是阻碍现实经济生活中实现资源最优配置的根本性原因之一。

4) 外部性

外部性是一个主体对另一个或一群主体带来的影响，分为正外部性和负外部性。例如，养蜂场的蜜蜂会帮助隔壁果园的果树传播花粉从而提高果园产量，这就是正外部性，飞机场附近的居民常受噪音之苦，这就是负外部性。按照某一经济主体与另一经济主体的关系可分为：生产者对生产者的外部性；生产者对消费者的外部性；消费者对生产者的外部性；消费者对消费者的外部性。外部性的客观存在，为政府介入或实施财政政策提供了必要性和合理性的依据。

在存在外部性的情况下，就会导致经济活动的私人边际成本(marginal privat cost，MPC)或私人边际收益与社会边际成本或社会边际收益不一致。例如，某造纸厂的私人边际成本包括材料、运输、资本、劳动、管理等成本，但对于整个社会来说，生产纸张的成本还包括生产过程中所产生的废水、废气对社会所造成的损失，即污染成本。在市场经济中，经济活动的决策基于私人边际成本和私人边际收益的比较，当私人边际成本与社会边际成本不相一致，或私人边际收益与社会边际收益不相一致时，经济决策就不是社会的最优决策，因此，在存在外部性的条件下，不能达到有效率的资源配置。

① 正外部性。正外部性也称为外部经济，是指某一行为主体不能拥有或不完全拥有其经济行为所产生的收益，而是由其他主体额外地分享了收益。当某公司的研发成果不仅是自己受益，同行极有可能分享其研发成果，且这种分享不用付费，表明该公司的研发工作产生了正外部性。当存在正外部性时，给社会带来了边际外部收益(marginal external revenue，MER)，该公司的私人边际收益和私人边际成本用 MPR 和 MPC 表示，而公司的社会边际收益 MSR 则是私人边际收益加上边际外部收益之和，即

$$\text{MSR} = \text{MPR} + \text{MER} \tag{2-2}$$

公司的研发量依据边际成本和社会边际收益决定，该企业的年研发量应为 Q^*，符合市场效率要求。但实际的研发量为 Q，既然经济活动的主体不能得到某一活动的全部收益，必然导致这一活动的产出不能达到最优水平，外部正效应导致生产供给不足(图 2.3)。

② 负外部性。负外部性也称为外部不经济，是指某一经济行为主体只享有其行为所带来的收益，而将部分成本转移给其他主体承担。当存在负外部性时，企业从事某一活动时完全没有考虑对他人带来的成本，即边际外部成本(marginal external cost，MEC)。企业生产的私人边际成本为 MPC 表示，而社会边际成本(MSC)则是私人边际成本加上边际外部成本，即

$$\text{MSC} = \text{MPC} + \text{MEC}$$

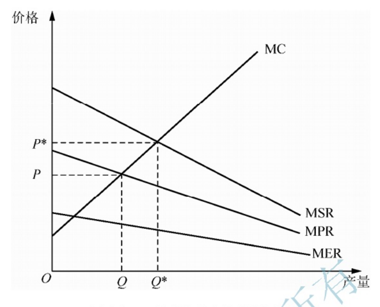


图 2.3　正外部性带来的供给不足

企业的决策是依据私人边际成本和私人边际收益决定的，利润最大化的产量为 Q，但从社会角度看，最优产量应是社会边际成本等于边际收益的产量 Q^*，实际的产量大于社会效益产量，负外部性导致生产供给过剩，资源配置不能达到最优(图 2.4)。

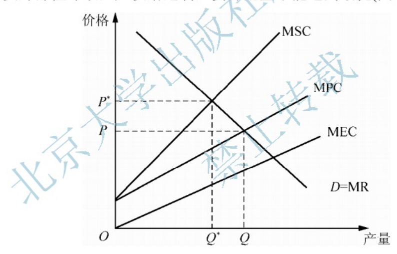


图 2.4　负外部性带来的供给过剩

5) 收入分配不公

在完全竞争的市场经济中，厂商必须使诸生产要素的边际产品价值在所有用途上都相等，才能使资源达到最优配置，此时的要素收入由最优状态下的要素价格决定。因此个人的收入分配则取决于初始的要素禀赋分配，而这种初始禀赋的分配状况并不公平，长期累计的结果则更不公平。

市场机制的目标是追求效用的最大化，从市场机制自身作用看，资本聚集越多，在竞争中越有利，收入与财富也越集中。市场经济的第一分配是要素分配，个人收入取决于个人所拥有的生产要素资本、土地及劳动力等的数量和质量，以及个人所提供的生产要素的市场价格。个人在生产要素拥有上的差距是客观存在的，资本和土地的拥有主要取决于继承的财产和储蓄，劳动力的素质则源自劳动力先天禀赋和后天教育，环境及机遇等因素，这些直接导致了个人收入分配的差异。市场价格机制使资本收入的分配比劳动收入的分配

更加不平等，最终会出现贫富两级分化。

市场失灵的表现和原因还有许多，如公共资源过度使用问题、经济波动问题、区域经济不协调问题、失业问题等都会导致市场失灵。正确认识市场失灵的表现和产生原因，才能使人们正确认识市场机制的作用。

2.1.2 政府的经济作用

经济越来越深刻地影响人们生活的方方面面，政府也不例外。政府广泛地执行政治、社会和经济职能。政治职能和社会职能是以经济职能为依托的，一个简单的事实是，政府必须从社会产品分配中集中一部分社会产品，才有可能实施并实现其全部职能。财政学是研究财政运行规律的一门学科，而财政部门作为政府的一个经济部门，首先是直接执行政府的经济职能，并通过执行经济职能来保证政府职能和社会职能的有效实施。

在市场经济体制下政府的经济作用是什么？西方经济学的新凯恩斯主义学派综合西方经济学关于政府和市场关系的传统观点，认为现代经济是一种混合经济，政府和市场之间不是替代关系，而是互补关系。我国明确提出我国经济体制改革的目标是社会主义市场经济体制，就是要使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。一是，所谓使市场在资源配置中起基础性作用，既肯定了市场的配置效率，指明市场的作用是基础性的，同时也指明，不是所有资源都是可以通过市场来配置，市场经济要有政府介入，在资源配置中弥补市场的失灵，而不是替代市场，主要是提供具有外部效应的公共物品；二是，所谓国家宏观调控，则是指市场机制本身存在固有的缺陷，必然存在收入分配不公和经济波动，要求政府通过宏观政策协调国民经济健康、稳定地运行。我国 2020 年小康目标是实现政府在市场经济中职能转换。正确处理政府与市场的关系，加快推动政府职能转变，成为深化经济体制改革的核心与关键。由于渐进式改革的累积效应，我国政府职能转变还跟不上市场经济发展的步伐。有政府介入的市场，政府与家庭、企业之间的收支循环流程可以通过图 2.5 表示。

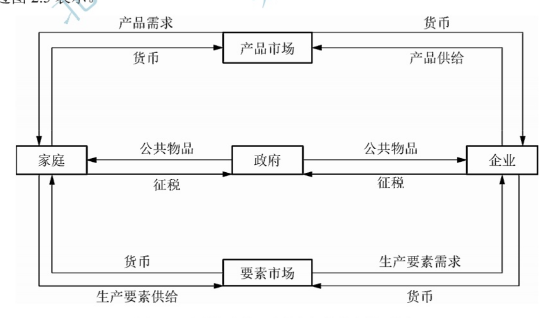


图 2.5 政府与家庭、企业之间的收支循环流程

2.2 财 政 职 能

财政的本质是由其职能来表现的，所谓财政职能是指在一定经济条件下，财政自身所固有的功能。政府从事消费、生产和分配活动必然要对经济产生影响，改变经济的原有状态。财政活动对经济的各方面的影响和产生的变化体现为财政的职能，财政职能是由国家职能赋予的，其功能的实际发挥是由客观经济条件决定的。按照马斯格雷夫的经典分析，财政具有资源配置、收入分配和稳定经济三大职能。在社会主义市场经济下，财政具有资源配置、收入分配、调控经济和监督管理等职能。

2.2.1 资源配置职能

资源配置是通过财政收支活动及相应财政政策、税收政策的制定、调整和实施，实现对现有的人力、物力、财力等社会经济资源的合理调配，保持资源结构的合理化，使其得到最有效的使用，获得最大的经济效益和社会效益。资源配置是指将一部分社会资源集中起来，形成财政收入，然后通过财政支出活动，由政府提供公共物品或服务，引导社会资金流向，弥补市场缺陷，从而优化全社会的资源配置。在社会主义市场经济中，市场这只“无形的手”在资源配置中发挥基础性作用，政府这只“有形的手”主要在市场失灵的领域发挥作用。作为政府履行职能的重要手段之一，财政不仅是一部分社会资源的直接分配者，也是全社会资源配置的调节者。这一特殊地位，决定了财政的资源配置职能既包括对用于满足社会公共需求资源的直接分配，又包括对全社会资源的间接调节。财政资源配置的主体是政府，资源配置问题是经济学中的核心问题，其中重要的是资源的使用效率问题，效率问题又是资源的使用方式和使用结构问题，帕累托标准就是资源配置的最佳状态，由于存在市场失灵，需要政府介入和干预。财政的资源配置职能影响着社会资源在地区之间、公共部门和私人部门之间、消费和投资之间的配置，可以消除不完全竞争，提供公共产品、矫正外部效应和解决信息不对称。财政的资源配置职能研究的问题主要是资源配置效率用什么指标来表示，如何通过政府与市场的有效结合提高资源配置的总效率，以及财政在资源中的特殊机制和手段。

1. 资源配置效率的指标

在实际生活中，各国政府通常是采取某些指标(如失业率和经济增长率)或由若干指标组成的“景气指标”来表示资源配置效率，我国当前实际上仍然主要是采用 GDP 增长率指标，GDP 增长率指标无疑存在某些缺陷，可以考虑绿色 GDP，因为其已扣除资源减量和环境损益的损失，所以是一种经济净增长量。如果采用 GDP 增长率，还必须与其相关指标相配合，如通货膨胀率、就业率等。

2. 资源配置职能的主要内容

(1) 调节资源在不同地区间的配置，实现合理的地区生产力布局。由于历史、地理和自然等多方面的原因，导致我国地区之间经济发展不平衡。完全利用市场机制还会产生逆向调节，使资源从经济落后地区向经济发达地区转移，不利于经济和社会的发展和稳定。财政资源配置职能通过税收、投资、财政补贴和财政体制中的转移支付等手段和政策等方式发挥作用。

(2) 调节资源在产业部门之间的配置，形成合理的产业结构。调整产业结构有两条途径：一是调整投资结构，增加对国家需要优先发展产业的投资，二是改变现有企业的生产方向，进行资产重组，来调整产业结构。

(3) 调节全社会资源在政府部门与非政府部门间的配置，形成合理的公共产品与私人产品提供结构。这一配置体现在财政收入占国内生产总值的比重上，提高这一比重，则使社会资源归政府部门支配使用的部分增大，非政府部门支配使用的部分减少。社会资源在政府部门和非政府部门间的配置，主要是根据社会公共需求在整个社会需要中所占的比例来确定的，它是随着经济的发展，国家职能和活动范围的变化而变化的。

(4) 调节资源在政府部门内部的配置，优化财政支出结构，形成合理的资本品与消费品供应结构。

3. 资源配置的机制和手段

(1) 确定政府提供公共物品和公共服务的范围，确定财政支出占 GDP 的合理比例，从而实现资源配置总体效率。政府规模是以职能和权力配置为基础，按一定组织原则建构的政府各组成部分的总和。只有确保充足的财政保障，政府才能够有效管理公共事务。政府财政支出实力可以用政府财政总支出来表示，但考虑到经济发展等多方面大局客观因素的制约，可以运用财政总支出占 GDP 的百分比进行客观反映。政府支出占 GDP 的比重是衡量政府数量用得最多的指标，政府支出占 GDP 的比例越高，政府规模就越大；反之则相反。一般认为，政府支出占 GDP 的比重大于 40%的为大政府，占 30%～40%的为中政府，小于 30%的为小政府。目前，发展中国家的政府支出占 GDP 的比重一般在 25%左右，政府规模较小。发达国家的政府支出占 GDP 的比例在 50%左右，政府规模较大。例如，美国政府支出约占 GDP 的 1/3，法国、德国、意大利公共部门支出占 GDP 的 1/2 左右，我国 1997－2011 年政府规模变化情况如图 2.6 所示。

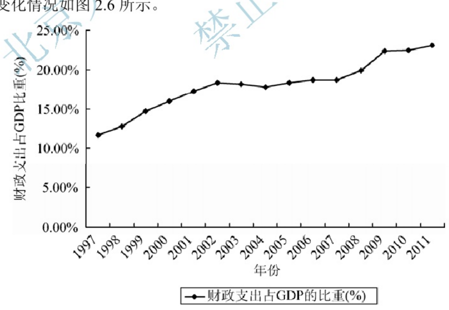


图 2.6　1997—2011 年我国政府规模变化

(2) 优化财政支出结构，有保有压，提高资源配置的结构效率。近年来，我国财政支出继续向“三农”、民生、社会事业倾斜，支持节能环保，自主创新和欠发达地区的建设。严格控制一般性支出，大力压缩公用经费。

(3) 合理安排政府投资的规模和结构。政府投资规模主要指政府投资在社会总投资中所占的比例，表明政府对社会总投资的调节力度，而政府投资结构保证重点建设。政府公共投资要与扩大消费、调整结构、改善民生等结合，重点用于加强经济社会发展薄弱环节。

(4) 通过政府投资、税收政策和财政补贴等手段，带动和促进民间投资，吸引外资和对外贸易，提高经济增长率，并建立科学的财政投融资管理体系。

(5) 提高财政资源配置本身的效率。对每项生产性投资的确定和考核都要进行成本-效益分析，我国近年来编制部门预算，实现政府采购制度，实施集中收购制度，“收支两条线”制度及加强税收征管，都是提高财政资源配置效率的重大举措。

2.2.2 收入分配职能

1. 收入分配职能的概念

财政的收入分配职能指的是为了解决收入不公平，政府可以根据社会要求的公平标准，通过征税和支出安排调整财富在社会各成员之间分配的比例。政府行使财政分配职能的主要原因是社会经济在没有政府参与情况下，不能实现收入与财富的公平合理分配。第一，市场机制的缺陷造成收入和财富分配的不公平；第二，按劳分配不能完全保证实现收入和财富的公平分配。

我国明确实行按劳分配和收入分配相结合的分配原则，税收政策和社会福利政策是政府手中纠正收入分配不公的有力工具。一方面，税制的设计根据公平的需要而采取累进征收的所得税制度，能够调整收入在社会成员之间的分配结构；另一方面，支出的安排考虑对低收入的转移性支出，通过增加社会保障支出及政府间转移支付的数量，也可以调整收入在不同收入阶层和不同地区之间分配的结构。

目前，我国收入分配失衡已成为客观事实，其表现为：一是政府积累财富的比重越来越大，而个人收入所占比例越来越少。央行公布的统计数据显示，十几年来劳动报酬和居民储蓄所占份额越来越萎缩的同时，政府储蓄率却在节节攀升，政府预算内收入占 GDP 的比重从 12.76%上升至 22%。二是财富越来越向少数人集中而工农大众收入偏低。三是城乡收入差距不断拉大而农民消费严重不足。我国城乡人均收入差距之比已从 1997 年的 2.47∶1 扩大到 2011 年的 3.13∶1。随着市场化改革的逐步深入，我国的收入差距问题变得严峻起来，但收入差距过大则与财政收入分配职能弱化有关。

2. 公平分配的测量

收入分配的核心问题是实现公平分配。当前各国几乎公认采取由洛伦兹曲线计算基尼系数来显示公平分配的程度(图 2.7)，如果洛伦兹曲线为 45° 直线，表示收入分配的绝对平均，测定收入分配的公平程度，可用曲线 A 与对角线之间的面积(图中的 X)除以对角线以下的总面积(图中的 $X+Y$)，其数值称为基尼系数。基尼系数小于 1，越小越好，越趋于平均。根据国际惯例，一般认为，系数处于 0.3 和 0.4 之间为合理区间，国际警戒线为 0.4。我国的基尼系数逐年增加，说明收入差距有继续扩大的趋势，国家统计局的《中国全面建设小康社会进程统计监测报告(2011)》称，“从五项监测指标来看，2010 年基尼系数略高于 2000 年的 0.412，实现程度为 79.8%”。

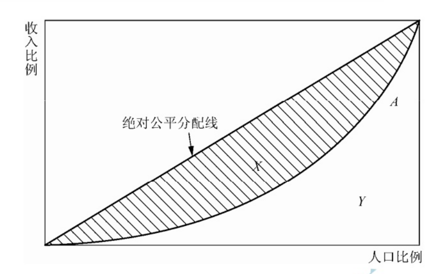


图 2.7 洛伦兹曲线



我国居民基尼系数

社会成员之间的收入分配问题或各阶层之间的收入分配问题，关系到社会成员自身的利益。目前判断收入分配平均程度的指标一般以基尼系数表示。一般认为，基尼系数值＜0.2，收入分配基本上是公平的；基尼系数值为 0.2～0.3 是比较公平的；当基尼系数＞0.5 时，则认为社会分配是不公平的；而当基尼系数值超过 0.4，则达到了收入分配不公平的警戒值。我国的基尼系数和 GDP 增长情况见表 2-1。

表 2-1 我国的基尼系数和 GDP 增长情况

年份	1997	1998	1999	2000	2002	2003	2008
基尼系数	0.370 6	0.378 4	0.389 2	0.408 9	0.432 6	0.438 6	0.469
GDP 增长率	8.8%	7.8%	7.1%	8.0%	8.3%	9.5%	9.6%

3. 财政实现分配职能的机制和手段

(1) 明确市场分配与财政分配的界限和范围，市场和政府应各尽其职。例如，市场形成企业职工工资、企业利润、租金收入、财产收入和股息收入等；财政的职能是通过再分配进行调节，如医疗保健、社会福利和社会保障等，实行财政集中分配，实行社会化。

(2) 规范工资制度，提高职工收入。凡应纳入工资范围的收入都应纳入工资总额，取消明补和暗补，提高工资透明度。实现个人收入分配的货币化和商品化，适当提高工资水平，建立以工资收入为主、工资外收入为辅的收入分配制度。通过工资政策和其他有关收入政策，政府也可以实现对部分国民收入的分配和调节。

(3) 完善分配领域的税收体系，通过调节税收增减来调节和缩小社会贫富差距。税收是政府执行收入分配职能的主要工具之一，通过间接税调节各类商品的相对价格，从而调节各经济主体的要素分配；通过企业所得税调节公司的利润水平；通过个人所得税调节个人的劳动收入和非劳动收入，使之维持在一个合理的差距范围内；通过资源税调节由于资源条件和地理条件不同形成的级差收入；通过遗产税、赠与税调节个人财产分布等。

(4) 建立规范的转移支付制度。对个人的转移支付包括社会保障支出、救济支出、补

贴等，通过这些支出，实现收入在全社会范围内的转移分配，从而使每一个社会成员得以维持基本的生活水平和福利水平；政府之间的转移支付又进一步分为中央政府对地方政府的转移支付和地方上级政府对下级政府的转移支付两部分，主要包括中央对地方的各种财政补贴和税收让与，以及地方上级政府对下级政府的各种财政补助，政府间的转移支付也是平衡政府间财政收入水平的重要手段。

2.2.3 经济稳定和发展职能

1. 经济稳定和发展职能的概念

财政经济稳定职能是指通过财政政策的制定、实施与调整，使财政具有的协调和保证经济稳定的职能。具体含义是指通过税收和公共支出手段，实现经济增长、充分就业、物价稳定、国际收支平衡目标。主要包括以下内容。

(1) 经济持续均衡增长，通常由GDP及其人均水平来衡量。而经济发展不仅仅是产出数量的增加，还表现为随产出增长而带来的经济运行质量的提高，产出与收入结构的变化，以及经济、政治和文化条件的变化。

(2) 充分就业，是指全社会有能力工作、愿意工作且又在寻找工作的人的就业状况。西方经济学通常以失业率高低作为衡量就业是否充分的尺度。大多数西方经济学家认为存在4%～6%的失业率是正常的，此时社会经济处于充分就业状态。

(3) 物价稳定，是指商品和劳务价格总水平大体稳定，即短期内货币币值不发生过度的上升或下跌，一般用价格指数来表达物价水平的变化。物价稳定是绝大多数国家的宏观经济调控目标和中央银行执行货币政策的首要目标，世界各国普遍以通货膨胀率作为衡量物价稳定的一个指标。

(4) 国际收支平衡，即一国在国际经济往来中维持经常项目与资本项目的收支合计大体平衡，不出现大的顺差或逆差。

经济发展的含义包括生产能力的增长、经济结构的改善、社会制度的优化及居民生活质量的提高，市场机制在经济稳定和发展方面的缺陷体现在市场经济活动是有周期的，会出现经济波动的状态，导致总供给与总需求的不平衡。

2. 经济稳定和发展职能的主要内容

1) 调节社会总需求，实现供求总量的大体平衡

财政对社会总需求的调节，主要是通过国家预算进行的。预算的收支项目和数字，反映政府的施政方针和年度社会经济政策取向；预算收入，则代表可供政府支配的社会需求总量，即可供政府支配的货币购买力。因此，通过增加或减少政府预算收支总量，即可达到调节社会总需求水平之功效。如果社会总需求大于社会总供给，则可以采用紧缩性财政政策，即相对减少财政支出，增加财政收入。如果社会总需求小于总供给，即需求不足，才可以采用扩张性财政政策，相对增加财政支出，减少财政收入。如果社会总需求与总供给大体平衡，可以采用中性财政政策，实行预算收支平衡。

2) 调节社会供求结构上的平衡

社会总供求结构包括供求的地区间结构、部门结构、产业结构，通过财政收支，调节社会总供求结构，使之大体平衡是财政稳定的另一个重要内容。

3. 实现财政经济稳定和发展职能的手段

(1) “相机抉择”的财政政策，即为控制社会总需求水平，政府根据不断变化的社会经济情况灵活地变动支出和税收。经济稳定的目标集中体现为社会总供给和社会总需求的大体平衡，而“相机抉择”的财政政策就是维系总供求大体平衡的重要手段。当总需求超过总供给时，财政可以实行紧缩政策，减少支出，增加税收或两者并举，抑制需求，防止通货膨胀；一旦出现总需求小于总供给的情况，财政可以实现适度放松政策，增加支出，减少税收或两者并举，由此扩大总需求，防止经济衰退；在总供给和总需求基本平衡，但结构性矛盾比较突出时，实行趋于中性的财政政策。

(2) 充分发挥财政制度本身的“自动稳定器”功能，自动稳定器功能体现在经济处于不稳定功能时，财政制度有自动调节总需求维持经济平衡的作用。财政制度包括收入制度和支出制度，收入制度取决于税收，通常情况下，所得税、社会保障税等直接税所占比重大的税制结构的自动稳定器功能要强，而商品税类等间接税所占比重大的税制结构的自动稳定器功能要弱。支出结构主要体现在转移支付上，社会保障支出比重大的支出结构，其自动稳定经济的功能要大于社会保障支出比重小的支出结构。

(3) 通过税收、财政补贴、财政贴息、公债等，调节社会投资需求水平，影响就业水平，使经济保持一定的增长；通过财政直接投资，调节社会经济结构，调节社会有效供给能力。加快农业、能源、交通运输、邮电通信等供给设施的发展，消除经济增长中的“瓶颈”，并支持第三产业的兴起，加快产业结构的转换，保证国民经济稳定与高速的最优结合。

(4) 财政加大对节约资源、能源和环境保护的投入，加大对科技、文化、卫生、教育事业的投入，完善社会福利和保障制度等，使增长与发展相互促进，实现经济和社会的协调健康发展。

2.2.4 监督管理职能

1. 监督管理职能的概念

财政的监督管理职能是指政府在预算决策和资金筹集使用过程中，客观上具有的对国民经济各方面的活动情况和财政本身的运行进行反映和制约的功能。在财政的资源配置、收入分配和调控经济各项职能中，都隐含了监督管理职能。在市场经济条件下，由于利益主体的多元化、经济决策的分散性、市场竞争的自发性和排他性，都需要财政的监督和管理，以规范财经秩序、促进社会主义市场经济健康发展。我国是以公有制为基础的社会主义国家，必须保证政令统一，维护国家和人民的根本利益，这就更需要强化财政的监督管理职能。

2. 监督管理职能的主要内容

(1) 管理监督宏观经济的运行。跟踪、监测宏观经济运行指标，及时反馈信息，发出预警信号，为国家宏观调控提供决策依据，从而为经济正常运行创造良好的市场环境。

(2) 管理监督微观经济的运行，规范经济秩序。主要是建立健全和严格执行财政、税收、会计法规，为市场竞争提供基本的规则，当好市场裁判，保护企业之间的正当竞争；同时，严肃财经纪律，依法治税、依法理财，保证国家财政收入。

(3) 管理监督国有资产的运营情况。主要是实施价值形式的管理监督，在搞活搞好国有企业的同时，实现国有资产的保值增值，促进国家财力的壮大和社会主义生产关系的完善。

(4) 管理监督财政部门自身的工作。财政部门也要遵守国家有关法律法规，同时还要通过制定一些内部章程和制度严格规范自身行为，使财税工作走上法制化、规范化轨道，不断提高财政分配效益和财政管理水平。

3. 监督管理职能的实现机制

市场经济比较发达国家财政管理监督的实现机制应该可以为我国的财政管理监督改革与完善提供借鉴。与法制管理体制相适应，市场经济发达国家财政管理监督职能的运用主体，一般都确定为国家的立法机关，并以此为依托，结合司法、审计、行政、财务、会计、社会中介机构，以及银行金融机构、社会公众、舆论等形式，组成一个相对独立又紧密配合的监督体制，以立法、执法、司法，以及事前、事中、事后监督和日常监察等形式，实行较严密有效的监督，从中体现出财政管理监督法制化应有的广泛性、权威性、严密性、规范性和实效性。

(1) 提高财政管理监督的地位，提高法制化水平。财政监督需要通过立法来明确其依法监督的法律地位，需要通过立法来统一和规范工作行为，提供工作保障。

(2) 健全财政管理监督体系。

一是在公共财政体制下，对监督与管理相结合的控制系统需要从以下几个方面进行完善：在监督环节上，要走出突击性专项治理的圈子，变事后集中性监督检查为日常性监督检查。要改变只重视事后监督而忽视事前、事中监督的做法，做到全面监督与日常监督相结合，行政监督与社会监督相结合，事后监督与事前、事中监督相结合。重点是：各级人民代表大会对本级政府的预决算进行监督；财政部门内部对日常业务进行事前、事中监督；审计部门进行事后监督；社会舆论监督。

二是建立财政监督信息化系统。加快财政信息化建设，在横向上，要探索解决“金财”、“金税”、“金审”等信息工程中监督数据的联网问题。如能实现财政、审计、税务等部门监督信息的实时共享，将财政各项收入支出工作的静态和动态情况将及时纳入财政监督视野，不仅可以使监督关口前移，提高监督工作效率，而且可以大大降低监督管理成本。在纵向上，要依托“金财工程”，建立财政监督信息平台，完成对财政资金各环节的监督控制。

(3) 建立和完善预算支出的有效监控机制，重点对预算支出的申报、拨付到使用全过程的跟踪监控，防范和纠正虚报、挪用、侵占财政资金等违规违纪行为。

(4) 细化预算编制，夯实监督基础。年度财政预算审查工作质量，直接影响人民代表大会对财政预算监督的效果。一是主动介入，把好预算编制关；二是细化项目，把好部门预算关；三是严格程序，把好预算审查关；同时，我们对预算实行“三审”制度，即：人民代表大会财政经济委员会初审，形成初审报告；人民代表大会预算审查委员会审查，形成审查报告；人民代表大会全体会议审议批准，形成决议。

(5) 强化预算知识培训，提高审查监督水平。人民代表大会及其常务委员会要履行好审查监督职权，必须具备较高的审查监督能力。因此，不断加大对人民代表大会代表及人民代表大会常务委员会工作人员预算知识的培训非常必要，同时应尽快提高人民代表大会常务委员会特别是人民代表大会财政经济委员会组成人员的专业化、职业化水平。

(6) 加强预算监督配套制度建设，如建立和加强听证制度；强化政协和民主党派对政府预算的监督；强化新闻媒体和社会中介的监督作用。

2.3 政府失灵与公共选择

2.3.1 政府失灵

1. 政府失灵的概念

现代市场经济是混合经济，政府和市场在混合经济中各司其职，为了弥补市场的缺陷和纠正市场失灵，现代政府在社会经济生活中提供公共物品，再分配收入和财富、维护市场秩序。政府在职能范围内，干预手段包括：一是立法和行政手段，是指制定市场法规和规范市场行为，制定发展战略及中长期规划，制定经济政策，实行公共管制、规定垄断产品和公共产品价格等；二是组织公共生产和提高公共物品，公共生产是指由政府出资兴办的所有权归政府所有的工商企业和事业单位，主要是生产由政府提供的公共物品，也可以在垄断部门建立公共生产，并从效率或社会福利角度规定价格；三是财政手段作用于市场经济，通过征税和收费为政府各部门组织公共生产和提供公共物品筹集经费和资金。

政府干预并不总是有效的，在弥补和纠正市场失灵的过程中也会产生政府失灵。政府失灵是指政府不能增进效率或政府把收入再分配给那些不应当获得这种收入的人。萨缪尔森认为："当国家行动不能改善经济效率或政府收入再分配给不恰当的人，政府失灵就产生了。"

政府失灵也体现在两个方面：一是政府对非公共物品市场的不当干预而导致市场价格扭曲，市场秩序紊乱；二是政府对公共产品配置缺乏公开、公平和公正，而导致政府形象和信誉丧失，其结果是个人对公共物品的需求得不到很好满足，公共部门在提供公共物品时趋向于浪费和滥用资源。

2. 政府失灵的表现

1) 政府规制的副作用

对于市经济中的垄断企业，政府往往需要进行规制，其目的是使生产者不通过限制产量、提高商品价格的方法剥削消费者或者限制工人数，降低工人的工资剥削劳动者或其他生产要素。但这可能导致生产者通过降低商品质量的办法来减少成本，进而不进行技术革新。同时，由于政府拥有自由裁量权导致寻租，这不仅使被管制企业可以确保其超额利润，而且由此所引发的成本会成为需求者的额外负担。由于寻租所产生的费用，是企业利益由用户转为自取的费用，它不能使社会剩余增大，这种对企业有利的分摊费用是自由的浪费性支出。

2) 公共产品的低效率

政府提供的公共物品追求的是社会效益，但对其衡量缺乏准确的标准和可靠的估算方法及技术；同时要合理确定社会对某一类公共物品需求的数量，提供公共物品的政府机构的规模，以及对这些机构绩效进行评估是困难的，甚至是不可能的。而且，政府对公共物品的提供是独家垄断，很有可能过分投资，生产出多于社会需要的公共物品，并追求机构及其人员的最大化，这种"过剩"和多余成本是一种社会浪费。

3) 稳定经济的局限性

经济周期波动是市场经济的必然产物，对经济具有破坏性，为此，政府介入调节经济节奏，稳定经济，“熨平”经济波动。政府采取相机抉择的政策，虽可以减少经济波动，但也有局限。因为这种政策的运用是以对经济景气趋势的预测为根据，但至今由经济学家们提供的预测技术都不是很准确。而且，政府干预经济的大多数政策在力求稳定性的同时又缺乏灵活性，使得经济情况变化时无法及时调整，称为政策的“时滞”。这时可能不仅不会有助于稳定经济，反而有可能加剧经济的动荡。

2.3.2 公共选择

1. 公共选择的基本概念

公共选择是关于“政府失灵”的理论，它分析的是政治场景和公共选择中的个人(包括投票人、政治家、官僚)行为。它从与经济学同样的个人主义方法论和“经济人”假设出发，对个人在政治环境中的行为，做出科学的分析与判断。公共选择作为一种科学方法论，引导人们重新认识政府，从理论上解释了政府失灵现象的存在。

公共选择理论的代表人物詹姆斯 • 布坎南说：“公共选择是政治上的观点，它以经济学家的工具和方法大量应用于集体或非市场决策而产生。”

公共选择理论主张：尽管经济市场中的主体标签是消费者和厂商，而政治市场中的主体标签是政治家、政客、选民和利益集团，但他们的行为目标并无差别，区别仅在于，在经济市场交易的是私人物品，而在政治市场交易的是公共物品；前者的最大化目标表现为效用和利润的最大化，后者的最大化目标表现为公共物品利益和政治支持的最大化。公共选择的三大理论基石如下。

1) 个人主义方法论

个人主义方法论即人们只能通过对个人及其行为的理解来理解社会，做出选择和实施行动的主体必定是个人，而不是政党、省份、国家等机构组织，社会是个人在给定环境中理性选择的结果。

2) “经济人”假设

政治场景中的个人与市场环境中的个人一样，都是自利、理性和效用最大化者。所有政客(最优秀的政客被称为政治家)、官僚、代议者，他们关注的个人利益，并不比一般老百姓更少，也并不比一般老百姓更聪明、更有公益心。政治人必定在政治场景的特定激励和约束下，调整自己的行为，以谋求自我利益最大化，而不是公众利益最大化。“经济人”假设为我们的财政决策机制设计提供了富有启发性的思路，便于人们以此为依据制定出有效率的制度和政策。这一假设的引申含义是，若要政治决策能符合公共利益最大化要求，就必须建立起一套能约束和监督决策者的有效机制，否则，决策就可能偏离公共利益的轨道。

3) 作为一种交易的政治程序

和市场过程一样，政治过程也可以看作是一种个人之间的交易网络。市场和政治不同之处在于：①个人在市场上付费换取物品与服务，政治市场上只能以同意承担的成本交换政府提供的公共物品与服务；②市场交易，双方可以讨价还价，政治交易，只能是“少数服从多数”，那些持不同意见的少数派只能接受对其不利的方案。

公共选择的主要理论分析框架如图 2.8 所示。

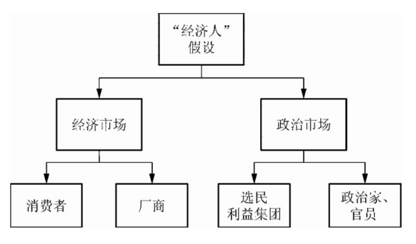


图 2.8　公共选择的主要理论分析框架



"医改法案"牵动美国大选，成争夺选民议题

2012 年被提名的共和党副总统候选人瑞安在弗吉尼亚州连续召开了两场竞选造势会，着重抨击奥巴马总统的医保改革政策，形成了所谓"瑞安医改"对决"奥巴马医改"的局面。奥巴马总统自 2008 年入主白宫后力推的一项法案，就是"医改法案"，该法案也被视为其执政以来最重要的立法成果之一。但是，美国民主共和两党就"医改法案"一直争论不休，美国民众在医改问题上也存在严重分歧。当地舆论普遍认为，在离美国大选只有 3 个月时间时，"医改法案"的争论将对大选产生重要影响。瑞安毕业于俄亥俄州迈阿密大学经济与政治系。1998 年他当选为美国国会众议员，连任至今，现任国会众议院预算委员会主席。众所周知，他主张保守的财政金融政策，是国会大力削减联邦预算计划的主要策划人。他提议要改革政府为贫困人口和老年人提供的医疗保健项目。瑞安主张将目前医疗保健计划的"福利固定制"过渡到"补贴固定制"，即联邦政府不再提供固定比例的报销额度，而是提供购买医疗服务的补贴。在他推出的"美国未来路线图"的预算案提议中将社会安全体系私有化，将政府专为 65 岁以上的老人及残障人士创建的联邦"医疗照顾保险"改为政府发放补贴、民众自行购买私人保险的模式。

瑞安还抨击奥巴马的经济政策，强调要削减政府开支。他称，当前美国政府的预算赤字是第二次世界大战以来规模最大的，在过去 4 年里，美国家庭收入减少了 4 000 多美元，不管作何种解释，也不管有什么借口，这都是失败的记录。他说："我们必须停止花费我们根本没有的钱。"据统计，美国 2011 年的医保支出预计将达到 2.7 万亿美元，占 GDP 的 1/6，人均 8 650 美元，其中大部分用于重症病人。到 2020 年，美国医保支出将达到 4.6 万亿美元，约占 GDP 的 1/5，人均 13 710 美元。

对瑞安的言论，民主党人立即进行反击，指出瑞安的削减预算计划主张大大减少了一些受欢迎的社会项目，其中包括"医疗照顾保险"及为老年人和穷人提供健康保险的"医疗补助计划"。据统计，目前在美国，有工作的纳税人就有医疗保险；而没工作或从事临时工作的人没有医疗保险，政府只为 65 岁以上的老人和贫困线下的穷人提供医疗保险，其他人要买商业性的医疗保险。而保险公司只肯卖保险给那些收入高、身体健康的人，造成近 4 700 万人没有医疗保险，占美国总人口的 15%，其中八成为工薪阶层。此外，还有 4 000 万美国人的医疗保障不全面，合计约占美国人口总数的 1/3。这些无医保或医保不足的美国人根本没有足够财力支付昂贵的医疗费用。

2009 年 8 月，奥巴马在《我们为什么需要医疗改革》一文中强调，医改关乎民众生命和生活，关乎美国的未来。为此，他立下雄心做"第一个主张医保改革的总统，也是最后一个总统"，一定要建立起全民医保制度。2010 年 3 月"医改法案"在国会通过并经奥巴马签署成为法律。但随后相继有 26 个州提出

“医改违宪”诉讼，认为美国宪法并未赋予政府机构强制民众购买医保的权力，“医改法案”干涉了个人自由，应被视作违宪。2012 年 6 月 28 日，美国最高法院裁定总统奥巴马的医保改革核心内容符合宪法，保证了“医改法案”在 2014 年正式实施的可能性。

分析人士认为，瑞安的建议代表了共和党一贯主张的“小政府，大社会”的理念，要控制政府的规模和预算，强调利用“市场之手”解决医保问题，通过政府引导的市场竞争机制，让保险公司和医院提供物美价廉的服务。而奥巴马的主张体现了较明显的“大政府”倾向，试图利用政府的力量推行“强制医保”，吸纳更多民众，特别是健康人群投保，降低整体保险赔付风险，而有效降低保险费率。据《华盛顿邮报》和美国广播公司公布的民调，48%的受访民众支持“医改法案”，52%的民众持反对态度。由此可见，民主共和两党为了争夺选民，就“医改法案”问题上的争执还将继续下去，直至大选。

(资料来源：http://finance.qq.com/a/20120822/004273.htm.)

2. 基于公共选择对政府失灵的原因分析

1) 选民“理性的无知”与“理性的非理性”

理性的个人投票与否，取决于参加投票的期望净收益。所谓“理性的无知”是指选民不指望自己的一票能够影响选举结果，因而没有动力花费自己的时间和成本去搜寻有关选举的信息。“理性的非理性”是指正是由于手中的一票对于选举结果无足轻重，即使拥有必要的信息，选民也不愿意投入更多的精力和时间，他们也不会好好利用这些信息。这往往导致选民胡乱投下自己的一票，根本没有正确表达自己的偏好，政府也无从提供有效的公共物品与服务。

2) 政治家(政党)选票最大化

为了私利和再次当选，政治家(政党)必须追求尽可能多的选票，而只有符合中间选民的偏好的纲领或提案才有助于实现选票最大化的目标。一味迎合中间选民的利益，必然导致少数社会成员的利益和诉求被忽视，有违社会公正原则。

3) 投票悖论与阿罗不可能定理

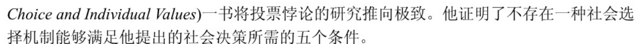
投票是把个人偏好转变为社会偏好的手段之一，是现有民主决策中的最佳方法，然而多数投票规则可能导致“投票悖论”，也就是说社会排序有可能不能产生，除非独裁或强加手段，这为当代民主制度的有效性打上了阴影。

阿罗不可能定理源自马奎斯·孔多塞的“投票悖论”，早在 18 世纪，法国思想家孔多赛就提出了著名的“投票悖论”：当投票人中存在多峰形偏好时，可能没有稳定一致的投票结果。假定有三个投票人甲、乙、丙，有三个关于政府开支的备选方案 A、B、C，三个人对这三个方案的偏好次序如下：

甲：A＞B＞C；乙：C＞A＞B；丙：B＞C＞A。

在 A、B 两个提案中选择，A 以 2∶1 取胜；在 B、C 两个提案中选择，B 以 2∶1 取胜；在 C、A 两个提案中选择，C 以 2∶1 取胜；结果形成循环。其核心思想一般由“三个选民—三个选项，两两表决、得多数票者获胜”的简单模型来表达。然而，该模型表明，某些情况下简单多数表决没有结果，即出现投票循环现象，没有哪个候选对象能够稳定地胜出。事实表明，随着选项数目和群体成员人数的增加，投票循环现象出现的几率还将增大。

“阿罗不可能定理”证明，当选项超过三个、社会成员超过三人时，所有的投票规则都是有缺陷的，除非通过某种方式武断地决定胜出方案，否则民主投票将没有任何结果，这为当代民主制度的有效性打上了阴影。阿罗 1951 年出版的《社会选择与个人价值》(*Social*



Choice and Individual Values)一书将投票悖论的研究推向极致。他证明了不存在一种社会选择机制能够满足他提出的社会决策所需的五个条件。

4) 官僚体系无效率

主流的公共行政研究通常认为，官僚总是努力追求部门的工作效率的。不过，如果官僚机构中的个人同样是自利的经济人，必将利用其所掌握的资源和权力，谋求自我利益。尼斯坎南的官僚理论解释了官僚体系缺乏效率的原因，该模型中的官僚机构具有两大特征：

(1) 官僚在给定需求约束和成本约束条件下，最大化本部门的总预算。官僚之所以对部门总预算情有独钟，是因为来源于其工作环境的各种物质满足和非物质满足均与其掌握的资源正相关。前者包含工资、额外津贴、舒适的办公条件、工作中的旅行、职务用车及其他在职消费；后者有与其职位相关的权力、职务任命权、升迁的机会、声誉、改变社会制造变化的能力及社会尊重等其他个人满足。

(2) 官僚机构(行政部门及其公务人员)负责生产某种公共物品与服务(或其组合)，以与其服务对象(立法机构或其中间投票人)的预算拨款相交换。这样，官僚机构与其服务对象的关系，类似于市场上的厂商与消费者的关系。然而，由于立法机关以拨付总预算的方式支付货款，使得二者的市场地位并不平等，官僚机构获得了类似于垄断厂商的市场优势。从而，官僚机构掌握了决定部门预算规模的主动权，政府所提供的公共物品与服务的规模从社会资源配置的角度看往往并不是最有效率的。

尼斯坎南模型在公共物品的政府生产上，具有重要的政策含义：

(1) 应当增强官僚部门内部的竞争性，增加某一行业官僚部门的数量是方法之一，也可以允许其他行业现有的官僚部门通过业务参与以强化竞争。

(2) 通过改变对官僚的激励，引导其最小化既定产出的成本。

(3) 通过公共物品和服务的生产外包，让更多的私人营利性企业加入到公共物品和服务的生产过程中来，以期提高效率。

5) 利益集团与寻租

利益集团是指有某种共同的利益目标并试图对公共政策施加影响的有组织的团体，寻租是为了维护既得利益，为了取得垄断利益，或对既得利益进行再分配的各种非生产性活动。代表理论是奥尔森的集体行动理论。在政治场合中，那些政治上活跃的小集团，通常拥有与他们的规模不对称的实力，足以比那些大规模集团具有更大的政治影响力，导致利益集团作为其中的一种政治参与力量，对于公共政策的形成和运行起着不可忽视的作用。利益集团与官僚的合作，通常只是推进了小集团而非中间投票人的利益。作为管制机关的政府部门被所要管制的产业部门所俘获的案例比比皆是。利益集团寻求租金的努力，通过影响政府税收、管制、关税保护等政策，导致了非生产性再分配，既降低了经济效率，又浪费了社会资源。除此之外，利益集团还通过提供经济资助直接影响行政和立法的选举格局；通过战略性地提供与公共政策相关的信息以影响公共政策。常见的寻租有政府的特许权、政府规定关税与进出口的配额以及政府采购。寻租造成了资源配置的扭曲和时间、金钱的浪费，也会造成其他形式的寻租和腐败发生。现实的许多情况下，政府政策就是在许多强大的利益集团的相互作用下做出的，而这些利益集团，会通过竞选捐款、院外游说等手段，对政治家施加影响，左右政府的议案和选民的投票行为，从而使政府做出不利于公众的决策。

对于我们分析我国一些经济和财政现象，并制定相应的财政对策提供了一个有益的视

角。市场经济是一个利益和决策分散化的经济，我国的利益集团主要有行业利益集团、地区利益集团、生产者利益集团、消费者利益集团等。在一些地方盛行的地方保护主义就是以行政区划为单位的地区利益集团行动的结果。又如我国的农民利益集团问题，该集团由于人数众多，组织松散，难以形成有力的“利益集团”，从而对公共决策的影响力较小，其利益常受到侵害，各种负担沉重。再如我国的垄断行业价格过高问题迟迟难以解决等。

本章小结

本章主要介绍了政府和市场的关系，政府和市场的关系是市场经济体制下的“财政学”的核心问题，从两者的关系来理解财政职能、政府失灵的概念和表现形式，从公共选择理论分析政府失灵的原因。市场失灵是政府从事经济活动的起因，市场失灵的原因主要有公共物品、垄断、信息不对称、外部性和收入分配不公。在市场经济中，政府承担四大职能：资源配置职能、收入分配职能、经济稳定和发展职能以及监督管理职能。市场经济需要政府干预，但是政府干预并非总是有效的，存在市场失灵，阐述市场失灵的概念和表现形式，公共选择理论，基于公共选择对市场失灵的分析原因：选民“理性的无知”与“理性的非理性”、政治家(政党)选票最大化、投票悖论与阿罗不可能定理、官僚体系无效率和利益集团与寻租。

关键术语

市场失灵　政府失灵　公共产品　外部性　垄断　不对称信息　帕累托效率　非排他性　非竞争性　公共选择理论　投票悖论　阿罗不可能定理　利益集团　寻租

一、复习题

1. 选择题

(1) 一般来说，(　　)不是准公共物品。

A．国防　　B．花园　　C．教育　　D．桥梁

(2) 不存在帕累托改进的资源配置状态是(　　)。

A．产品市场均衡状态　　B．货币市场均衡状态

C．帕累托最优状态　　D．要素市场均衡状态

(3) 消费者对某一种公共物品的消费并不影响其他人对该公共物品的消费，这称为(　　)。

A．排他性　　B．竞争性　　C．非排他性　　D．非竞争性

(4) 产生逆向选择和道德风险的原因是(　　)。

A．垄断　　B．外部性　　C．市场失灵　　D．信息不对称

(5) 市场经济体制下，财政担负的职能不包括(　　)。

A．资源配置职能　　B．收入分配职能

C．综合平衡职能　　D．经济稳定和发展职能

(6) 公共物品主要的提供者是(　　)。
A．政府　　B．市场　　C．企业　　D．国有企业
(7) 在资源配置中，起基础作用的是(　　)。
A．政府　　B．计划　　C．市场　　D．宏观调控
(8) 寻租是指(　　)。
A．由于让渡财产使用权而收取的租金
B．厂商寻求收益最大化的行为
C．政府因让渡国有资源使用权而获取收益的行为
D．政府职员靠手中的职权获取经济利益的行为

2. 判断题

(1) 完整的市场体系是由家庭、企业和政府三个相对独立的主体组成的，政府可以通过法律、行政和经济等手段，"凌驾"于市场之上，介入和干预经济。(　　)
(2) 由于市场失灵的存在，政府对经济的干预越多越好。(　　)
(3) 在市场经济下，几乎不可避免地产生由于滥用权力而发生的寻租行为。(　　)
(4) 收入分配的核心问题是实现公平分配，因而财政的收入分配职能所要研究的问题主要是确定显示公平分配的标准和财政调节收入分配的特殊机制与手段。(　　)
(5) 公共选择理论的中心要点在于将经济人作为最基本的假设贯穿到对政府机制活动的分析中。(　　)
(6) 阿罗不可能定理认为无法指望政府像一个富有理性的人那样，表现得行动一致。(　　)
(7) 由于公共决策的特殊性质，选民的态度往往是自相矛盾的。(　　)

3. 简答题

(1) 什么是市场失灵？市场失灵主要表现在哪些方面？
(2) 外部性是如何影响资源配置的？
(3) 公共物品的社会需求曲线与私人物品的社会需求曲线有什么不同？
(4) 什么是政府失灵？政府失灵表现在什么哪些方面？
(5) 政府失灵的原因是什么？

4. 论述题

(1) 论述财政的四大职能及其相互关系。
(2) 论述财政的资源配置职能的目标及实现这一目标的机制和手段。
(3) 论述财政的收入分配职能的目标及实现这一目标的机制和手段。
(4) 论述经济稳定和发展的含义及财政实现经济稳定和发展职能的机制和手段。
(5) 论述公共选择理论和政府失灵。

二、案例应用分析

市场失灵与政府失灵

斯蒂格里兹论证过"市场失灵"，基于"信息不对称性"；弗里德曼论证过"政府失灵"，基于"官僚化"的政府行为。于是经济学家，特别是"中间立场"的经济学家们，把市场与政府都看作可能失灵的

制度而相提并论。

其实，任何一般原理，只要足够抽象，就总会倾向于“中间立场”。只有把一般原理运用于具体场合时，只有当经济学在运用当中转变为政治经济学时，人们才意识到：与市场的失灵相比，政府的失灵是更需要警惕和后果更严重的失灵。

个别市场的失灵，即便存在极端的“信息不对称性”，毕竟难以扩展到一切市场都失灵的情景，这在经验上是难以想象的。例如，我们很难想象我们日常消费的米、面、衣物、家具、住房，以及分工监督这些商品的质量的全部专家的名誉，都是假的，都难以辨别。关于“合谋博弈”的基本原理告诉我们：相互竞争着的专家及供给商们，不论怎样谈判，都难以结成稳固的垄断联盟。正是基于“托拉斯”的内在的不稳定性，我们明白，一切市场都失灵的情景，在经验世界里难以想象，故而几乎不可能。

另一方面，政府的失灵，在我们多数中国人(及俄罗斯人、德国人、匈牙利人、保加利亚人等)的经验当中，足以扩展为政府的“普遍失灵”，即普遍的无效率。这是因为，不像“市场失灵”的情况那样，导致了“政府失灵”的既得利益群体，他们所垄断的，不再是市场信息，而是真实的政府权力——名义上合法的、执行特定意图的权力。

权力对竞争性资源配置的扭曲作用，不再像“市场失灵”那样由于内在的不稳定性而难以扩展为普遍情况。恰恰相反，政治权力对经济资源的垄断，天然地具有一种“收益递增”效应。例如，哈佛学者施莱佛曾经指出过的那样：腐败所带来的好处，提供着政府官员为更大的腐败设置管理权力的激励，从而腐败意味着更大的腐败，“寻租”意味着无穷无尽的“设租”与“寻租”。

正是在上述意义下，我们一贯强调反腐败需要有足够大的“力度”。所谓“足够”，就是要使惩罚足以抵消无穷无尽地设租与寻租所带来的好处。而当被惩罚的人员恰好就在政府内部时，我们明白，这类惩罚的力度很难“足够大”。所以，为了把反腐败的力度真实地增加到“足够大”，我们一贯强调独立于政府管制的舆论监督对于反腐败的极端重大的、无论怎样强调都不会过分的意义。

为什么“政府失灵”比“市场失灵”更加危险？因为政府的失灵可以被腐败者的“收益递增”自动地扩展为政府的“普遍失灵”，而市场的普遍失灵在经验世界里几乎不可能出现。

(资料来源：http://www.doc88.com/p-780674978764.html.)

问题：

(1) 请列举你身边所存在的市场失灵和政府失灵现象。

(2) 政府应该如何采取措施防止更严重的市场失灵？

(3) 如果同时存在“政府失灵”和“市场失灵”，应该怎么办？

第4章　购买性支出

教学目标

购买性支出是政府向企业和个人购买产品和劳务的支出，包括行政管理支出、国防支出、教育支出、卫生支出等社会消费性支出和基础设施投资、农业投资等投资性支出。本章讲述社会消费性支出、财政投资支出、基础设施投资支出、农业投资支出，最后阐述了政府采购制度。

教学要求

知识要点	能力要求	相关知识
消费性支出	(1) 了解各项支出的内容 (2) 掌握各项支出的规律及效应	(1) 行政管理费支出 (2) 国防支出 (3) 教育支出 (4) 卫生支出
投资性支出	(1) 理解基础设施投资支出与农业投资支出的含义 (2) 理解基础设施投资支出的方式	(1) 基础设施投资支出 (2) 农业投资支出
政府采购制度	(1) 了解政府采购制度的含义 (2) 掌握我国政府采购制度	(1) 政府采购的概念和特点 (2) 政府采购制度 (3) 我国政府采购制度



各国对政府采购制度的探索

政府招标采购制度是目前世界公认的最为合理的公共财政支出制度，美国 1761 年就颁布了《政府采购法》，英国政府也于 1782 年设立了专门负责政府采购文具公用局。其后，许多国家纷纷效仿。我国 1996 年开始试行政府采购制度，目前已被中央和地方各级政府广泛采用。实行政府采购是我国财政支出管理的一项重要改革，对市场经济的发展具有多重积极意义。政府采购在我国受到特别重视的一个关键原因在于，这项制度有望解决前一段时期普遍存在，但却一直无法有效遏止的公共支出中决策或经办人员收受回扣现象。因此，政府采购被称为从源头上防治腐败的“阳光采购”。

政府采购之所以具有防腐功能，原因首先在于采购主体分权制衡，天然存在互相监督制约的机制；其次在于公开信息，公平竞争，无法暗箱操作；三是在于严格按程序运作，按标准衡量取舍，从而保证了公平公正。以上三方面应当是一个有机整体，互相牵制，互相弥补，可以说缺一不可。

4.1 消费性支出

消费性支出与投资性支出同属于购买性支出，都是为社会再生产的正常运行所必须的支出，但两者之间存在着明显的差异，社会消费性支出是国家执行政治职能和社会职能的保证，是非生产的消耗性支出，它的使用并不形成任何资产，它所提供的服务可以为全体社会公民共同享受，具有明显的外部效应。因此，在财政支出中，应该首先满足这些项目的必要支出，而且，随着经济的不断增长，政府还必须逐渐增加社会消费性支出，保证各项社会事业的不断发展，以促进经济社会的可持续发展。在不同国家及其不同时期，社会消费性支出的规模也有所不同。在国家财政支出项目中，属于社会消费性支出的有行政管理支出、国防支出、教育支出和卫生支出等。

4.1.1 行政管理支出

1. 行政管理支出的基本内容

行政管理支出是国家财政用于国家各级权力机构正常运转所需的费用支出，包括立法机构支出、行政支出、公共安全支出、国家安全支出、司法检察支出、外交支出。它是维持国家政权存在、保证各级国家管理机构正常运转所必须的费用。行政管理费支出的发展状况与政府职能和活动范围密切相关。一方面，已有的政府职能机构需要不断加强；另一方面，新的政府职能不断出现，需要设立新的职能机构，都会使政府提供公共产品和公共服务的行政成本不断增加。

行政管理支出为各级权力机关、行政机构和外事机构行使其职能提供财力保障，是国家的一项基本支出。开支不足会影响政府机构行使其职能，进而影响社会稳定和社会秩序。但是，行政管理支出也并不是多多益善，过多的行政管理支出会浪费社会资源，还可能助

长政府机构重叠设置，人浮于事，降低行政管理效率，影响社会经济的发展。

行政管理支出的主要内容如下：

(1) 行政管理费，是指国家财政用于国家各级政府机构的各项经费支出。具体包括党政机关经费、行政业务费、干部训练费、其他行政费等。

(2) 公检法支出，是指国家财政用于公共安全机关、各级法院、检察院及司法行政机构的经费支出。具体包括公安机关经费、公安业务费、警察学校和公安干部训练学校经费及其他公安经费、司法机关经费、司法检察业务费、司法学校和干部培训经费及其他司法费。

(3) 武装警察部队经费，是指中央预算对内卫部队、边防部队和消防部队的经费支出。

(4) 外交外事支出，是指国家财政用于国家外事机构进行外交活动的经费支出。具体包括驻外机构经费、出国费、外宾招待费和国际组织会议费等。

(5) 对外援助支出，是指国家财政用于对外援助的各项经费支出。

2. 影响行政管理支出的因素

影响行政管理支出的因素大致如下：

(1) 政府职能范围及相应的机构设置。随着政府职能范围的扩大和强化，政府机构的扩大是必然趋势。原有机关的扩大和机关新设，都会使机关经费——“人头费”和行政业务费增加。随着社会经济的发展，经济活动日趋复杂，“公共事务”也日益增多，公安、司法、检察、安全支出是用于维持社会秩序的。社会经济活动日趋复杂，社会交往的规模日益增大，“城市化”的浪潮不可遏制，可能难免导致犯罪和违法事件，以及经济和社会纠纷增多。为保证社会在法制的轨道上有序地运行，用于维持秩序的机关的扩大及相应的经费的增长也是不可避免的。国际交往也会随经济发展和外事活动的频繁增多起来，于是驻外机构的费用及迎来送往的支出也将呈不断增长的趋势。这是社会发展的客观需要，是一种正常的支出。

(2) 经济增长水平。经济增长是社会财富积累的重要前提，从而是政府职能扩张的决定性物质基础。一国的经济增长水平越高，其行政支出的数量会越大，依法行政的质量和效率就会越高。各国的实践证明，每当其经济增长水平下降时，首先采取的措施就是精简政府机构，减少行政支出。

(3) 物价上涨。物价上涨能够推动行政管理费用的支出规模，而增加的经费支出并不能带动国家实际消耗物资量的增长。例如，在比较分析近十年我国行政管理支出增长规模时，若把通货膨胀因素考虑进去，则结果会大不一样。

(4) 行政管理的现代化水平。行政管理的现代化，要求管理手段的现代化。随着计算机化管理的普及，各级行政管理部门纷纷更新设备，开发计算机软件，实行计算机网络化，在加强硬件建设方面，不断完善软件建设，该过程所耗的费用是巨大的。

行政管理既然是政府的一项基本职能，行政管理支出就不会从财政支出中完全消失，甚至它的绝对规模不断增长也带有必然性，因而，“公共支出不断增长”应该是实践可以证实的事实。然而行政管理支出的绝对数是增长的，但它在财政支出总额中所占的比例却应该是下降趋势，世界各国一般都是如此。

3. 我国行政管理支出规模及原因分析

自改革开放以来，我国行政管理支出在各项支出中增长的速度最快，占财政支出的比

例持续上升，2013 年才有所下降。从表 4-1 可以看出，我国改革开放以来的行政管理支出的增长速度，大部分年份超过了财政支出的增长速度，是财政支出中增长最快的一个项目，占财政支出的比例逐年上升，由 1978 年的 4.4%上升到 1995 年的 14.6%，随后有所下降，至 2001 年才明显下降为 6.4%，但随后有持续上升，2004 年达到 14.3%。

从表 4-1 数据可以看出我国行政管理支出占 GDP 的比重一直处于相对稳定状态，大体维持在 1.5%左右，而占财政支出的比重却呈逐年上升的趋势，直到 1997 年才开始趋缓。在一般情况下，行政管理支出的弹性系数理应维持在 0～1，而我国的实际情况是大部分年费在 1 以上，1980 年的财政支出是负增长，行政管理支出却增长 16.7%，1992 年的弹性系数高达 2.24，1994 年高达 1.46，联系我国财政支出占 GDP 的比重由 1978 年的 30.8%下降到 1995 年的 11.2%来思考，我国行政管理支出占 GDP 的比重一直维持在 1.5%左右，则凸显了行政管理支出的膨胀及导致的财政支出结构的扭曲。这意味着政府从 GDP 中集中的份额越来越少，而在集中越来越少的份额中用于行政管理支出的份额却越来越大，从而必然挤占实现其他财政职能的财力，特别是相对减少了建设性支出和社会消费性支出的财力，削弱了财政的资源配置职能和收入分配职能。

表 4-1　我国历年行政管理支出总额及占比

年份	行政管理支出/亿元	财政支出/亿元	占财政支出的比重	GDP/亿元	占 GDP 的比重
1978	52.9	1 122.09	4.71%	3 645.2	1.45%
1979	63.07	1 281.79	4.92%	4 062.6	1.55%
1980	75.53	1 228.83	6.15%	4 545.6	1.66%
1981	82.63	1 138.41	7.26%	4 891.6	1.69%
1982	90.84	1 229.98	7.39%	5 323.4	1.71%
1983	103.08	1 409.52	7.31%	5 962.7	1.73%
1984	139.8	1 701.02	8.22%	7 208.1	1.94%
1985	171.06	2 004.25	8.53%	9 016.0	1.9%
1986	220.04	2 204.91	9.98%	10 275.2	2.14%
1987	228.2	2 262.18	10.09%	12 058.6	1.89%
1988	271.6	2 491.21	10.9%	15 042.8	1.81%
1989	386.26	2 823.78	13.68%	16 992.3	2.27%
1990	414.56	3 083.59	13.44%	18 667.8	2.22%
1991	414.01	3 386.62	12.22%	21 781.5	1.9%
1992	463.41	3 742.2	12.38%	26 923.5	1.72%
1993	634.26	4 642.3	13.66%	35 333.9	1.8%
1994	847.68	5 792.62	14.63%	48 197.9	1.76%
1995	996.54	6 823.72	14.60%	60 793.7	1.64%
1996	1 185.28	7 937.55	14.93%	71 176.6	1.67%
1997	1 358.85	9 233.56	14.72%	78 973	1.72%
1998	1 600.27	10 798.18	14.82%	84 402.3	1.9%
1999	2 020.6	13 187.67	15.32%	89 677.1	2.25%
2000	2 768.22	15 886.5	17.42%	99 214.6	2.79%
2001	3 512.49	18 902.58	18.58%	109 655.2	3.2%

续表

年份	行政管理支出/亿元	财政支出/亿元	占财政支出的比重	GDP/亿元	占 GDP 的比重
2002	4 101.32	22 053.15	18.6%	120 332.7	3.41%
2003	4 691.26	24 649.95	19.03%	135 822.8	3.45%
2004	5 521.98	28 486.89	19.38%	159 878.3	3.45%
2005	6 512.34	33 930.28	19.19%	183 084.8	3.56%
2006	7 595.29	40 422.73	18.79%	216 314.4	3.51%
2007	8 514.24	49 781.35	17.1%	265 810.3	3.2%
2008	9 795.92	62 592.66	15.65%	314 045.4	3.12%
2009	9 164.21	76 299.93	12.01%	340 902.8	2.69%
2010	9 337.16	89 874.16	10.39%	401 512.8	2.32%

政府职能范围及其相应的机构设置与行政管理费的使用效率有直接的关系。改革开放以来，我国对政府机构先后进行了五次改革。但经过五次政府机构改革，机构和人员膨胀的势头依然没有消除，由于机构设置的上下对口，中央每设一个机构，全国县以上就要设3 000 多个机构，还有庞大的乡镇一级政府机构，在削减政府机构的同时，各种仍然与政府机构尚未完全脱钩的事业单位、学会、协会和基金会等却有增无减。有关数据统计资料显示，财政供养人口的不断增加，直接增大了财政的压力，也增大了纳税人的负担。

此外，行政管理费理应向公用经费倾斜，但我国的公用经费缺乏明确的界限，预算约束软弱，人员、车辆、会议、电话、计算机开支的增幅过快，而且还掺杂某些变相的私人消费，如公费旅游、公款招待、大吃大喝等不正之风屡禁不止。行政机构和人员队伍庞大，政企不分，经费增长过快，滋长了官僚主义，助长了铺张浪费，也是贪污腐败的温床。

4. 行政管理支出的效率分析

行政管理支出是社会存在和发展的必要支出，又是非生产性支出和社会纯消费性支出，因而，在保证国家各级权力机构正常运转所需的费用支出的前提下，通过压缩或减少行政性，建设一个高效与廉洁的政府，即提高行政管理支出的效率。当一个国家的行政管理支出为零时，行政效率也为零。随着行政管理支出的增加，行政效率也不断提高，当行政管理支出达到一定界限时，行政效率最高；而当行政管理支出超出这个界限时，行政效率就会下降直至效率为零。

(1) 行政管理支出增加是与政府行政机构的增加联系在一起的，而增加政府机构未必会提供更多的公共服务。从静态意义来说，如果政府的行政人员和机构不增加，则行政管理支出应该是相对稳定的。行政机构增加是行政管理支出增加的首要原因。公共物品的非排他性、非竞争性和利益不可分割性的本质特征，决定了公共物品消耗与消费者的人数无关，而与政府提供的公共物品品种、质量密切相关。如果政府增加的机构提供的公共物品是社会所需要的品种与质量，那么政府增加的这部分支出就是有效率的。相反就是低效率或无效率的。因此，一般来说，公共服务机构越多，政府效率就越低；而公共的机构越多，支出就越多。

(2) 行政管理支出的增加与行政机关人员增加存在正相关关系，政府部门所提供的公共服务的数量虽然与工作人员的数量相关，但并不成正相关关系。而且，社会公众所需要

的更重要的是公共服务的质量，而不在于数量的多少。而公共服务的质量在很大程度上取决于工作人员的服务态度和技能，与人员的多少并不成正比。因此，在一定范围内增加政府工作人员，会增进政府服务。但超过某一限度，则会导致行政效率下降。从实践来看，如果一个政府部门的职员过多，就会出现工作拖沓、推诿等现象。同时，职员多了，部门内部的人事就会矛盾重重，从而行政效率就会低下或内耗严重。

(3) 行政管理支出的增加存在“挤出效应”。即通过政府扩大公共支出规模而将资金从经济活动中排斥出来。因此，基础效应的结果是缩小了经济活动的规模。政府盲目扩大财政支出规模，尤其是行政管理支出规模，将不利于经济发展，政府实行长期持续的财政赤字政策会使一国经济变得十分脆弱，甚至导致经济全面衰退。因此，适度的行政管理支出是社会必不可少的，会增进社会效率。而行政管理支出过多，也会导致政府官僚主义，同时也会导致效率下降；而政府的低效必将导致整个社会的无序化，最终导致社会效率下降。

4.1.2 国防支出

1. 国防支出的基本内容

国防支出是国家用于国防建设、国防科技事业、军队正规化建设和民兵建设方面的军事支出。为了实现国防现代化，防御外来侵略，保卫民族独立、安全和领土主权完整，国防支出是必不可少的。当然，国防支出的规模会受到国际环境的影响，一般来说，战争状态下国防支出自然会多一些；和平时期，就应当控制国防支出，致力于发展经济和社会文化事业。

国防是典型的公共物品，因而国防产品一直由政府来提供。国防支出是任何一个主权国家维护其领土完整和主权独立必不可少的开支。一般来说，国防支出由直接国防支出和间接国防支出两部分组成。直接国防支出指国家预算中的国防支出，主要包括军事人员的经费和训练费、武器装备和军事活动器材的购置费、军事工程设施的建筑费、军事活动经费、军事科学研究与实验经费、军事院校教育经费等；间接国防支出指包括在国家预算其他科目中具有国防性质的支出内容，如西方发达国家政府预算中的国际事务支出、宇宙航行及其技术支出、战略与关键物资的储备支出、退伍军人的福利与服务支出、国防公路系统支出、国债利息支出等。在这些支出中，有的直接具有国防支出的性质，有的直接或间接对国家安全发挥作用，有的被立法机构认定为国家安全所必需，有的则是过去战争或军事开支的延续开支。

2. 影响国防支出的因素

(1) 国家的地域范围。一般来说，国家的地域范围越是广大，其与其他国家接壤的边境线越长，为了保护国家领土和主权不受侵犯，国家用于疆土保卫的防护性开支就会相应增加。

(2) 国家在世界政治经济生活中所处的地位和所发挥的作用。在国际事务中发挥举足轻重作用的大国一般都较多地承担着维护地区或全球和平与稳定的责任，当然也有从本国利益出发不顾一些主权国家的反对而强行参与国际事务的，这样就客观上要求这些国家保持相对于其他国家而言较多的国防支出，以此来保证当某些地区出现不稳定因素时受联合国安理会之召出兵维和。

(3) 国际政治形势变化。国际政治形势紧张意味着局部冲突或全局冲突的发生具有很大的可能性，为了使自己在一旦爆发冲突时能有较强的实力以免被打败，世界各国往往会

增加国防支出以扩军备战。如果冲突真的发生了，为了打赢战争，冲突各方的国防支出还会迅猛增加。国际政治形势缓和意味着许多事情可以通过外交谈判的方式解决而不必动武，此时各国都会相互裁军，各国的国防支出也会相应减少。

(4) 军事现代化的要求。随着科学技术的不断发展，国防活动已由过去的“人员密集型”转向“科技密集型”和“投入密集型”。在现代战争中武器装备的先进与否是决定战争胜负的一个重要因素。为此，必须加大国防投入以进行现代化兵器的科研、开发与生产。

(5) 国家的综合实力。国防支出的资金源于国民经济创造的价值。为此，国防支出数额的大小及国家军事力量的发达水平是由一个国家的经济发展水平及由此而决定的国家综合实力决定的。世界上穷国和富国的国防支出相差悬殊，有的发达国家的国防支出比某些发展中国家的财政支出乃至 GNP 都要大。可见，没有强大的经济做后盾，国防支出就不会有实质性的增加，国家的防卫能力也不会提高。

3. 国防支出的经济影响

(1) 保卫国家安全，为社会稳定发展提供保障，是经济发展和人民生活水平提高的基本前提和条件。当今的阿富汗和伊拉克及利比亚等国的现状和局势为此提供了很好的诠释。因此，没有以国防支出为物质基础的国防建设，社会稳定和经济发展是不可想象的。现代经济学认为，虽然无法直接计算国防的收益，但是可以通过动乱而造成的损失，间接地计算出其收益。因此，国防支出存在着经济价值。当然，这一计算包括许多不确定因素，因为战争受国际政治、经济关系等多种因素影响。国防费用支出的变化与国际政治局势紧密相关，二战以后的冷战时期，各国大搞军备竞赛，导致国防支出居高不下；20 世纪 60 年代末期以后，虽然局部战争仍然存在，但世界性大战的危险日益降低，特别是进入 80 年代以后，和平和发展成为国际社会的主旋律，随着冷战结束，国际形势大为缓和，因此，各国的国防支出纷纷出现了绝对值增长、相对比例下降的局面。

(2) 增加有效需求，拉动经济增长。美国学者贝涅特曾对 44 个发展中国家 1950—1965 年的统计数据进行了分析，发现国防支出与经济增长之间有着高度的正相关关系。这就说明国防支出能够增加有效需求，拉动经济增长。如果政府的国防支出在一定时期内有助于增加有效需求，并有助于利用原有生产能力和建立新的生产能力，那就可以促进经济增长；如果政府的国防支出使现行军工生产能力增大，有助于军工生产规模的扩大，那它就可能暂时地促进经济增长。国防支出对于没有闲置生产能力和备用物资资源的国家来说，这种军事需求就有可能使经济增长率降低，甚至使整个社会生产规模缩小。至于对那些有闲置生产能力、剩余资本和劳动后备的国家来说，在一定时期内，国防支出的增加，军工生产的扩大就能增加总需求、加速经济增长。特别是在经济紧缩时期，一国的国防开支的增加，必然会对民用产品的生产起刺激作用。而企业之间相互产品供应的生产链，会带动一连串企业，产生“乘数效应”。因而在经济紧缩时期增加国防开支，有利于缓解需求不足的矛盾。当然，也有人认为，由于国防支出是一种非生产性支出，政府在这方面的投入较多，就会产生“挤出效应”，从而影响生产的发展和人民生活水平的改善。

(3) 促进科学技术的发展。因为任何一个国家，最先进的技术总是首先应用于军事领域，那些尖端技术本身也来自军事领域，只有随着时间的推移，才慢慢应用于非军事领域。因此，国防支出中用于科学研究的支出，一旦转化为民用技术，就可以极大地推动一国科技水平的提高。而国防的公共性，使政府承担了这些科技成果的研究开发费用，因而它可

以实现无成本或者低成本转让。并且，国防应用研究和国防发展研究项目并非都是在军事科研单位进行，其中绝大部分科研项目是由民间部门完成的，这种军民合作的研究方式，在人力、物力和财力等方面，为军用技术转为民用提供了极大的方便。

4. 我国国防支出规模和构成

我国国防支出始终坚持严格控制、严格管理、严格监督的原则，建立完善的管理体制和法规制度。政府依据《中华人民共和国国防法》，保证国防事业的必要经费，将国防支出全部纳入国家预算安排，实行财政拨款制度，按《中华人民共和国预算法》(以下简称《预算法》)实施监管，国防费预、决算由全国人民代表大会审批，由国家和军队的审计机构实施严格的审计和监督。

国防支出根据国际和国内形势的变化而变化，和平时期趋缓，发生战争骤增，因而国防支出规模及其占财政支出和 GDP 的比重变化有时平缓，有时又可能波动较大。20 世纪 50 年代，二战虽已尘埃落定，战争的危险依然存在，“热战”虽已停止，少数国家的“冷战”仍在进行。处在这样紧张的国际环境中，一些国家搞军备竞赛，军费支出自然居高不下。20 世纪 60 年代末期以后，虽然局部战争仍然存在，但战争的威胁毕竟日趋减小，尤其是进入 80 年代后，国际社会发起了几次规模较大的裁军活动，国际形势趋于缓和，因此，世界各国的军费支出大都相对减少。20 世纪 80 年代，我国以经济建设为中心，国防建设处于低投入和维持性状态，进入 90 年代，在经济建设发展的基础上，为维护国家主权和安全统一，适应世界新军事变革的发展，保持了国防支出的逐步增长。但是，这种增长仍属于弥补国防基础薄弱的补偿性增长。1979—1989 年，国防支出年均增长 1.23%，与同期居民消费价格总指数年均上涨 7.49%相比，实际为年均负增长 5.83%。1990—2005 年，国防支出年均增长 15.36%，扣除同期居民消费价格总指数年均上涨 5.22%的因素，实际年均增长为 9.64%。随着财政收入增长的加快速度有所下降或相对稳定，近几年则是微降的趋势，见表 4-2。

表 4-2　我国国防支出及其增长趋势

年份	国防支出/亿元	比上年增长	国防支出占财政支出的比重	国防支出占 GDP 的比重
1998	934.70	15.0%	8.66%	1.11%
1999	1 076.40	15.2%	8.16%	1.20%
2000	1 207.54	10.9%	7.60%	1.22%
2001	1 442.04	19.4%	7.63%	1.32%
2002	1 707.78	18.4%	7.74%	1.42%
2003	1 907.87	11.7%	7.74%	1.40%
2004	2 200.01	15.3%	7.72%	1.38%
2005	2 474.96	12.5%	7.29%	1.35%
2006	2 979.38	20.4%	7.37%	1.41%
2007	3 554.91	19.3%	7.14%	1.38%
2008	4 178.76	17.5%	6.68%	1.39%
2009	4 951.1	18.5%	6.49%	1.45%
2010	5 182.27	4.7%	5.56%	1.30%
2011	5 835.91	12.6%	5.82%	1.35%

我国国防支出项目包括人员生活费、训练维持费和装备费，其构成基本上是各占 1/3 的态势。国防费的保障范围，既包括现役部队，又包括民兵和预备役部队，并负担部分退役军官供养、军人子女教育、支援国家经济建设等方面的社会性支出。每年增加的国防支出主要用于改善军人工资待遇和部队生活条件、加大武器装备和基础设施建设投入、支持军事人才建设、平抑物价上涨因素、增加非传统安全领域国际合作费用等。


知识链接

美国军事技术民用化

20 世纪 70 年代以来，为了使尖端科研成果推广到民用生产部门，以推动生产发展，使经济摆脱停滞状态，美国政府曾动员科学家专门研究如何实现军用科学技术向民用转移。美国国家宇航局还成立了“技术利用部”，专门负责研究使空间计划所产生的各项军事技术成果能在民用经济中得到利用的途径和方法。与此同时，美国一些垄断公司也设立相应的机构，以便及时吸收军用技术，以提高产品的竞争力。例如，由于制造原子弹的技术转为民用，建立了原子能发电站；制造喷气式歼击机转为民用，出现了超音速客机；由运载原子弹弹头的火箭，产生了征服宇宙的火箭；由遥控现代大炮的电子计算机，产生了遥控机器的计算机。这样，在战后时期里，就形成了与尖端军火制造业混合生长起来的新兴工业部门，如原子能工业、电子工业、空间工业、精密仪器制造业、合成材料工业等。这些新兴部门技术先进、劳动生产率高、国内外市场广阔，因而比传统工业部门具有极大地优势和潜力。据统计，从 1973 年到 1980 年，美国工业部门投资年平均增长率为 2.7%，其中新兴部门投资年平均增长率高达 8.2%。军用技术转为民用为军民两方都带来明显的经济效益。

(资料来源：申长平. 公共财政学概论[M]. 北京：中国财政经济出版社，2007.)

4.1.3 教育支出

教育支出是指政府为发展教育和科技事业而安排的用于教育方面的费用支出。财政用于教育方面的支出主要包括教育事业费和教育基建投资等具体项目。

1. *教育产品的性质*

教育属于混合型公共产品。一方面，它为直接投资人带来收益；同时，它又具有正外部性，能为整个社会带来收益。教育能使接受教育的人，无论从思想、学识还是技能方面都得到很大改善，从而为受教育者提升了人力资本，使得他们能在以后的就业中得到更多升迁的机会，直接增加了他们的投资收益。同时，这种好处还可能会给个体所在的集体也带来收益。在古代，孟母择邻的故事就是很好的说明。而教育产品本身所属的层次不同，它所具有的内部性收益程度和外部性收益程度也会有所区别。一般来说，初等教育会比高等教育的外部性收益程度更大，而就内部性收益程度来说，后者要比前者强。鉴于此，世界上很多国家包括中国都通过立法的形式保证初等教育的免费供给。

教育的正外部性使得政府参与教育产品的提供显得很有必要，同时政府在提供教育产品上的介入还有另外一个重要的考虑，那就是公平因素。教育既然能提高受教育者的收益，使得他们能在未来的发展中相比未接受教育者更具有比较优势，那么这种投资的结果实际上就加剧了两者在此之前的收入分配差距。因为，一般来说，能接受教育的人在初始状态

可能就比不能享受教育的人在收入方面具有优势。如果不能保证低收入者在新一轮的竞争中具有均等的机会，那么这种恶性循环将重复下去，社会分配不公的格局将逐渐被强化，直到社会不能承受的程度。从这个角度来说，教育机会的均等从长期来看有利于缓和社会收入分配差距。教育能有效提高中低收入阶层在新一轮竞争中的竞争力，因此确保教育机会均等实际就相当于保证竞争的过程公平。如果说效率目标是由市场运作来实现的，那么公平目标就应该是政府所努力追求的，而政府介入教育领域，确保教育机会的均等就是一个很重要的努力方向。

根据教育的性质可以将教育产品分为以下几种类型：

(1) 具有纯公共物品性质的教育产品。由政府作为供给提供教育产品，是具有纯公共产品性质的教育产品，包括义务教育，特殊教育，以广播、电视等形式进行的公共教育，国家公务员教育。

(2) 准公共物品性质的教育产品。政府也是这一类型教育服务的供给者。包括政府投资建立的各类高等学校、中等专业学校、高级中学、职业技术学校的教育；政府提供经费的各类成人教育；政府提供经费的学前教育；政府提供经费的其他形式的教育。

这些教育产品一方面具有公共产品性质，是因为这些教育产品的经费主要由政府提供，并依赖财政部门的拨款。但另一方面它与义务教育、特殊教育、广播电视形式的公开教育不同，这些教育不是完全没有排他性，又具有私人产品性质，也就是说，一些人享用了这些教育产品之后，至少就减少了另一些人对这些教育产品的享用。例如，高等学校、中等专业学校甚至高级中学，招生名额有限，一些人被录取了，另一些人就不能被录取。纯公共产品性质的教育产品则没有这种排他性。

(3) 私人产品性质的教育产品。具有纯私人产品性质的教育产品包括个人充当家庭教师，为一定的家庭服务，并收取私人付给的报酬；个人招收纯粹学艺性质的学徒，向学徒传播知识与技能，并收取学徒付给的报酬；或者，个人招收主要具有学艺性质学徒，向学徒传授知识与技能，学徒以无偿或低报酬的方式为师傅帮忙；个人建立学校补习班、职业培训班等，招收学生，并向他们收取费用，作为办学经费。

这些教育产品具有私人产品性质，不仅由于它们具有严格的排他性，而且教育服务的一切费用都是由享用这种教育服务的人提供的，按单位产品付费，而提供这种教育服务的个人，需要垫付一笔创办费。

2. 教育支出的经济效应

教育支出是政府用于教育事业的各项支出，支出结果形成相应的教育产品。虽然教育产品有不同性质的类型，但从实践看，各国政府在教育产品的提供方式始终起着主导作用，其对经济的影响也是巨大的。

(1) 教育支出具有正的外部性。教育使受教育者明辨是非，从而有助于减少犯罪；教育能提高全民族的文化素质，这又有助于减少行政管理成本；教育使公民文化程度提高，生育子女的机会成本增加，从而降低人口需求；教育能促进科技进步等，这些都是正的外部性。世界银行 1993 年对教育支出的外部性进行调查，调查结果显示各类教育的社会收益分别为初等教育 18.4%，中等教育 13.1%，高等教育 10.9%。在三个教育阶段中，初等教育的外部收益高于其他类型的教育，而高等教育的外部收益率相对较低。这是因为高等教育的投入大、成本高，因而虽然其贡献是大的，但接受高等教育后人们的收入的提高幅度较

大，而且大部分转化为私人收益。

(2) 教育支出是经济增长的重要支撑点。科学技术是第一生产力，而教育是科学技术这种生产力的源泉和基础。随着科学技术的进步，以及越来越多的科技成果应用于生产，人们的劳动强度大大降低，但劳动的复杂性却日益提高，教育在现代经济发展中的作用也日益凸显。首先，教育是科技进步与发展的基础。只有通过教育，已有的科学文化知识、劳动技能、管理技能才能被继承，新的科技成果才能被扩散传播。其次，教育也是劳动再生产的重要条件。通过教育，劳动者获得相应的管理及技术技能，并进而提高社会劳动生产率。再次，再教育是解决结构性失业的重要手段。在经济发展过程中，劳动力结构变化滞后于产业结构调整，为了使一部分失业人口重新走上工作岗位，必须对他们进行再教育和再培训。

(3) 发展教育是实现社会公平的重要途径。在构成现代经济的资本、劳动、土地、技术等要素中，教育是人们获得技术的主要方式。由于产权关系的存在，人们无力改变前面三个要素的分配格局，但人们可以通过教育而获得相应的知识和技能，并改变自己的社会地位。因此，通过扩大教育面，让更多的人获得现代技术，进而增加收入，是实现社会公平的积极措施。公共部门提供教育服务，就为所有社会成员提供相同的受教育机会，从而在源头上为消除收入分配的两极分化创造条件。

(4) 教育资本市场不尽完善。这在高等教育中表现尤为明显。对于家庭来说，用于教育方面的开支是一种人力资源投资，因为将来会有高额的回报。如果低收入家庭无力支付学费，照理说可向私人金融部门贷款。问题是人力资源市场是一个不完全的资本市场，在这个市场中，金融部门和借款人之间的信息是不对称的，人力资本的投资究竟有没有回报或者回报率有多高，事先是难以确定的，因而私人金融部门不愿意轻易发放贷款。政府提供教育服务，有助于解决这个问题。

3. 我国教育支出规模及结构

20 世纪 80 年代以前，我国的教育支出一直是由政府免费提供。改革后，我国教育资金的来源逐步过渡到，除政府投入外，社会团体和公民个人办学、社会捐资和集资办学、收取学费和杂费及其他经费等多种形式、多元化的教育资金来源。自 1998 年以来，连续 5 年中央本级财政支出中教育经费所占比重每年增加一个百分点。国家财政性教育经费占全部教育经费的 60%以上，我国全部教育经费占 GDP 的比重在 2004 年达到 4.5%，国家财政性教育经费占 GDP 比重达到 2.8%，2011 年国家财政性教育经费占 GDP 比例为 3.93%，比上年的 3.65%增加了 0.28 个百分点，首次接近 4%。

改革开放以来，政府逐渐加大对教育的投入。从绝对数量上看，财政教育拨款一直在增长，从 2001 年后，这种增长势头呈现愈加快速的趋势。但从相对数量上看，财政对教育的支出占财政总支出的比重却不是一直增长的，1991—1996 年基本上处于上升态势，但从 1996 年以后，其占财政支出的比例又一直下降，这一变动趋势与其占 GDP 的比值变动趋势刚好相反。

我国全部教育经费占 GDP 的比重在 2004 年虽然已经达到 4.5%，国家财政性教育经费占 GDP 比重已达到 2.8%，但同世界发达国家和一些发展中国家相比，仍然存在差距。根据 1995 年数据，世界平均水平为 5.2%，高收入国家为 5.5%，中等收入国家为 4.5%，低收入国家为 5.5%。

无论从理论上还是从与他国的对比上来看，我国目前不仅教育经费规模仍然偏低，而且教育经费在初等教育、中等教育和高等教育之间分布的级次结构也不尽合理。特别是农村的普及教育长期处于落后的困境。国际组织调查研究表明，初等教育投资比中等教育投资更有效率、更加公平，而中等教育的效率和公平显然优于高等教育。发展中国家当前教育支出体制改革的关键在于加大对初等教育的投资，提高初等教育经费在教育经费中的比重。虽然近年来，我国政府加大初等教育的投入，三级教育人均教育事业费支出的差距在逐步缩小，但是这样大的差距是长期积累的结果，需要逐步化解，短期内难以达到预期的目标。


知识链接

财政性教育经费支出4%安排之后

财政性教育经费支出占GDP 4%——这一教育界内外期待多年的目标，于2012年得到切实落实。温家宝总理在政府工作报告中提出，中央财政已按GDP的4%安排教育经费支出，地方财政也要相应安排，确保实现这一目标。

这一国家层面的安排，必将比往年新增更多的教育经费，怎样合理配置、用好来之不易的投入，需要相关各方科学统筹。

首先，资源配置必须向中西部、农村、边远、民族地区和城市薄弱学校倾斜，要加强学前教育、继续教育和特殊教育。这些目前我国教育中的薄弱环节，是教育经费持续投入重点，新增教育投入一定要发挥“雪中送炭”的作用，不宜搞“锦上添花”。

目前，农村和城市之间的教育差距明显，城市的中小学校在软件、硬件设施等方面都普遍优于农村学校。在西部不少农村，一所中小学仅有几台计算机，多个孩子用一件实验仪器等现象不少见。在较为偏远的农村地区，有的学校甚至连计算机、实验设备都没有。为了让农村的孩子站在同样的起跑线上，今后包括新增的教育经费投入应多向农村和偏远落后的地区学校倾斜，真正让所有的城乡居民，包括农民工的子女接受均衡发展的义务教育。

其次，应把新增资金投入到中小学师资力量培训方面。只有提高教师素质，提高教师待遇，特别是农村边远地区学校教师的待遇，城乡整体的义务教育质量才能真正提升。

近年来，在一些地方城市，有的学校耗资大搞所谓标志性建筑，过度地购买各类现代化的教育设备等，这不符合主管部门对教育资金使用的规定。在加大教育经费投入的同时，要继续强化对各级教育经费拨付的监管，提高教育经费拨付和使用的透明度，加大监管、监督力度，坚决防止滥用教育经费及多渠道筹集的教育资金，特别是严格遏止各类学校铺张浪费的现象。

通过加强信息管理的手段和技术支撑，切实加大各级教育财政资金的监管力度，对涉及教育经费的违法乱纪现象要加大打击力度；在基层教育经费监管工作中，同样要完善制度。

还应加强教育资金的全程监管和使用效益评价，通过建立和完善严格的经费申请、批准制度，做到资金使用全程有监督，事后效益有评价，评价结果与资金再使用相挂钩，从源头上提高教育经费使用效益。

(资料来源：http://www.gd.xinhuanet.com/newscenter/2012-03/19/content_24916450.html.)

4.1.4 卫生支出

1. 卫生支出的内容

医疗卫生是政府的一项重要公共事业活动，需要政府提供公共资金予以支出。医疗卫

生支出是指政府安排一部分财政资金用于社会成员卫生事业方面的经费。卫生事业按其支出所获得的利益能否私人化分为两大部分：一是医疗服务，这部分支出的利益主要由个人获得；另一部分是公共卫生服务，这部分服务体现的利益主要是社会化的，很难区分收益人而进行费用补偿，具有较强的公共属性，如防疫、传染病的防治等。

政府介入医疗卫生产品提供的理由主要包括以下几点：

(1) 医疗卫生产品的混合性。混合性是指既有内部性也有外部性，内部性表现为，医疗卫生机构的服务，在解除了病人的身体疾患、延长生命、提高个人生活质量的同时，也收取了与其成本相适应的费用。消费者可以直接从市场中购买。外部性表现为通过医疗卫生宣传和治疗，向人们普及了健康知识，使劳动者素质有所提高。此外，某些疾病的防治具有外部性，尤其是传染性疾病的防治具有明显的外部正效应，不仅对病人有利，也可使其他人甚至整个社会间接受益，因此有必要制定有关隔离和强制接种疫苗的管制政策，政府也应该提供相应的公共健康服务。如医疗方面的研究，与许多基础科学研究一样，类似于纯公共产品。例如，新药的发明等可以得到专利的保护，但是这样的专利保护并不可取，因为药品价格的上升，将导致消费者效用水平的降低。由于医疗产品具有外部收益性，如果完全按照市场规则来配置资源，就会出现市场失灵。因此，政府对医疗产品应给予必要的财政支持。

(2) 医疗卫生产品的信息不对称。这主要体现在医生与病人之间的信息不对称上。由于在专业知识方面医生比病人懂得多，而且医生既掌握者病人病情信息，又负责病人的治疗方案，病人在治疗上很大程度地依赖医生，这就形成了医生与病人之间的信息不对称。信息不对称是一种垄断形式，它会导致市场失灵。如果掌握病人信息的医生完全从“经济人”利益考虑问题，就可能把那种花钱多、盈利高的方案介绍给患者，从而产生垄断利润。因而，从患者的利益出发，政府有必要对医疗卫生市场进行干预。

(3) 疾病风险的不确定性。疾病的风险具有极大的不确定性，人们事前难以预料自己将会得病和得什么病，也难以事前确定在疾病治疗上应当花多少钱。人们往往对自己的健康预期采取乐观态度。这样，由于事先没有准备充足的治疗资金，一旦出现疾病，就会出现支付能力不足，以致病情未及时控制而恶化。不少家庭会陷入“因病致贫”。市场也无法有效解决疾病风险问题。私人市场上的商业保险在针对疾病保险时出现了“逆向选择”，即选择低风险的保险对象，不能为真正需要它的高风险对象提供保障。而政府的医疗卫生服务带有社会保险的性质，让疾病的社会风险在更大的范围内由政府承担，高风险不受排斥，为每个医疗卫生消费者提供了可靠的后盾。

2. 我国卫生费用投入情况

20 世纪 80 年代以前，中国在卫生医疗事业上取得了举世瞩目的成就。改革开放后，我国建立了遍及城乡的卫生医疗服务体系，消除了一批危害人民健康的烈性传染疾病，居民平均期望寿命、婴儿死亡率、孕产妇死亡率等主要健康指标达到发展中国家的先进水平。然而随着市场化改革的不断深入，中国卫生事业的发展却有所松动，滞后于经济和其他社会事业的发展，带来的诸多问题日益积累并暴露出来。

我国政府用于医疗卫生方面的支出主要包括两大块：公共卫生服务经费和公费医疗经费。前者主要是对全体国民受益的公共卫生保健服务支出，后者是提供给部分人包括行政和全额拨款的事业单位职工、在乡二等乙级以上的革命伤残军人和大学生等实行的国家医

疗保险制度。20世纪末公共卫生服务经费占政府预算卫生支出的比例逐步下降，而公费医疗费占政府预算卫生支出的比例逐步上升。这一现象反映了用于全体社会成员的卫生费用降低了，而用于某一部分特殊人群的卫生费用却提高了。

从投入水平来看，我国卫生费用严重落后于世界各不同类型国家。国际货币基金组织季刊《金融与发展》中资料显示，1992年中国人口占世界总人口的22%，而中国的卫生总费用为130亿美元，仅占世界总卫生费用的1%，占我国当年GDP的3.5%，人均仅为11美元，不仅落后于发达国家，而且也严重落后于拉丁美洲国家和亚洲其他国家。1998年来，我国财政用于卫生支出的总量一直在增长，但其占财政支出的比值反而有下降的趋势，从1998年的5.44%下降到2004年的4.54%(表4-4)，这说明政府对卫生事业支出的力度仍然较低。

表4-4 财政预算卫生支出及其占财政支出和GDP的比值

年份	财政用于卫生支出/亿元	占财政支出的比重	GDP/亿元	占GDP的比重
1995	383.1	5.6%	60 793.7	0.63%
1996	461.0	5.81%	71 176.6	0.65%
1997	522.1	5.65%	78 973.0	0.66%
1998	587.2	5.44%	84 402.3	0.7%
1999	640.9	4.86%	89 677.1	0.71%
2000	709.5	4.47%	99 214.6	0.72%
2001	800.6	4.24%	109 655.2	0.73%
2002	908.5	4.12%	120 332.7	0.75%
2003	1 116.9	4.53%	135 822.8	0.82%
2004	1 293.6	4.54%	159 878.3	0.81%
2005	1 552.53	4.58%	183 084.8	0.85%
2006	1 778.86	4.4%	216 314.4	0.82%
2007	2 581.58	5.19%	265 810.3	0.97%
2008	3 593.94	5.74%	314 045.4	1.14%
2009	4 816.30	6.31%	340 902.8	1.41%
2010	5 732.49	6.38%	401 512.8	1.43%

就效率而言，尽管全社会的卫生投入有所增加，但是居民综合健康指标却暴露出严重问题，特别是公共卫生领域，健康指标甚至恶化，已经被控制的部分传染病、地方病开始死灰复燃。就卫生医疗体系的公平而言，不同收入阶层社会成员之间卫生医疗需求的实际被满足程度严重分化，贫困阶层的基本医疗需求由于经济原因很难得到满足。

从构成上来看，1998年以来财政拨款的政府预算卫生支出占社会卫生总费用的比值一直未超过17%，而社会卫生支出和居民个人卫生支出之和则占到了总费用的84%左右，特别是居民个人卫生支出占卫生总费用支出的比值在2001年则达到了59.97%(表4-5)。其中，社会卫生支出是指来源于政府预算外的卫生资金投入，主要表现为社会医疗保险，包括企事业单位和乡村集体经济单位举办的医疗卫生机构设施建设费、企业职工医疗卫生费、行

政事业单位负担的职工公费医疗超值部分等。居民个人卫生支出是指城乡居民用自己可支配的经济收入支付的各项医疗卫生费用和医疗保险费用。政府支出在卫生总费用中的比例较低也从另一个侧面说明政府对卫生事业的支持力度还有待提高。

表 4-5　全社会卫生总费用及其构成

年份	卫生总费用/亿元	占 GDP 的比重	政府预算卫生费用占全社会卫生总费比重	社会支出卫生费用占全社会卫生总费用比重	居民个人卫生费用占全社会卫生总费用比重
1995	2 155.13	3.54%	17.97%	35.63%	46.40%
1996	2 709.42	3.81%	17.04%	32.32%	50.64%
1997	3 196.71	4.05%	16.38%	30.78%	52.84%
1998	3 678.72	4.47%	16.04%	29.11%	54.85%
1999	4 047.5	4.66%	15.84%	28.31%	55.85%
2000	4 586.6	4.62%	15.47%	25.55%	58.98%
2001	5 025.9	4.58%	15.93%	24.10%	59.97%
2002	5 790.0	4.81%	15.69%	26.59%	57.72%
2003	6 584.1	4.85%	16.69%	27.16%	55.87%
2004	7 590.3	4.75%	17.04%	29.32%	53.64%
2005	8 659.91	4.73%	17.93%	29.87%	52.21%
2006	9 843.34	4.55%	18.07%	32.62%	49.31%
2007	11 573.97	4.35%	22.31%	33.64%	44.05%
2008	14 535.40	4.63%	24.73%	34.85%	40.42%
2009	17 541.90	5.15%	27.50%	35.10%	37.50%
2010	19 980.39	4.98%	28.69%	36.02%	35.29%

总体上看，我国卫生事业的发展水平在世界上处于较低水平。按照世界卫生组织 2000 年的《世界卫生报告》，中国的卫生系统在 191 个国家中排名 188 位。以 2004 年的数据来看，我国的卫生费用总支出为 7 590.3 亿元，占当年 GDP 水平的 4.75%，远低于经济发达国家在 1992 年就已经达到的 9.2%的水平。


知识链接

我国医疗、教育体制改革

改革开放以来，医疗卫生体制变革的基本走向是商业化、市场化。在供给层面，基本形成了商业化、市场化的服务提供模式。各种资本都可以进入医疗服务领域，基本上不存在进入和退出限制，新建医疗机构的布局及服务目标定位主要取决于市场需求状况。包括公立医疗机构乃至公共卫生机构在内的所有医疗服务机构，都已经成为实行独立经济核算、具有独立经营意识的利益主体。在医疗卫生服务机构的微观组织和管理方面，普遍转向企业化的管理模式。各种医疗服务机构之间则逐步走向全面竞争；医疗服务的价格形成机制也主要依靠市场供求关系来决定。

在需求层面，医疗卫生服务需求越来越多地演变为私人消费品。目前在城镇地区，医疗保障(保险)制度所覆盖的人群大约有 1 亿人，不足全部城镇从业人员的半数；在农村地区，则只有全部人口的 10%左

右。另外，无论是农村还是城镇的医疗保障体制本身都不具有强制性。改革开放后，农村合作医疗制度一直坚持自愿原则。城镇医疗保障(保险)制度虽然名义上具有强制性，但在实际操作中因过分追求小范围的收支平衡，也只有确保缴费才能享受相关待遇。对于绝大部分社会成员来说，医疗服务上的需求能否被满足及被满足的程度，基本上取决于个人和家庭的经济力量。在公共卫生领域，也出现了类似的情况。

改革开放以来，教育体制改革大体上在两条线上探索前行。第一条线，是在经济体制、科技体制改革基础上政府主导的改革，包括教育管理、办学、投入等体制、招生分配和学校内部管理制度的改革，其中，管理体制改革一条明显的主线，就是赋予地方政府更多统筹权责。与此同时，在财政难以完全满足水涨船高的经费需求情况下，办学和投入体制改革使得社会资金得以进入教育领域。第二条线，是由下而上自发地进行的一些改革试验，有些确实成功了，暂不说教学改革，就说义务教育均衡发展，先是在少数地区内部实验，然后才被纳入国家政策及立法的范畴。

医改教改问题揭示的是我国公众日益增长的公共需求同公共服务发展之间的困境。即公众教育需求和医疗卫生服务需求不能得到满足，政府在提供公共服务方面存在缺位问题。公共服务通常是对政府满足社会公共需求、提供公共产品的服务行为的总称。政府公共服务的分配应该以符合公平、正义为原则，着眼于两个方面，一是满足全体公民最基本的公共需求的公共服务，如使每一个人都享有初级医疗保健；二是满足部分弱势公民的生存需要的公共服务，如针对老龄人的基本养老服务、针对贫困人口的最低生活保障、针对所有适龄儿童的义务教育公共服务等。

4.2 投资性支出

4.2.1 投资性支出概述

政府投资性支出是指政府根据一段时期内的宏观经济目标，结合非政府部门投资的状态，安排一部分财政资金用于自身投资。相对于消耗性购买性支出而言，政府投资性购买支出所带来的效益并不仅是一次性地发生在购买环节，更重要的是它能在以后的年限里为政府或社会带来收益。

政府投资支出是必要的，但并不意味着政府投资支出所占的比重越大、投资范围越宽就越好。一般认为市场与政府的分工范围是：凡是市场能发挥作用的地方都让市场运行；市场发挥作用失灵的范围政府可以考虑进入。根据成熟的市场经济理论，市场天然具有的缺陷导致它不能有效提供某些具有正外部效应的准公共品。私人如果对准公共品进行投资，在未来产生的收益由于准公共产品的外部性使得对效用的享用难以具有可分割性和排他性，因而很难对享受效用者进行确认或成本确定。而某些准公共品对于一国经济和社会的发展可能具有重要的支撑作用；同时，某些具有自然垄断性质的行业不适合由私人企业来提供。在实践中，这两种情况下，各国政府一般都会采取介入，由政府来完全或部分提供这些产品，如对基础设施的提供。

与私人投资不同，政府投资具有以下的特点：

(1) 以公共部门为投资主体。政府投资是以公共部门为投资主体，私人部门投资则是以单位和个人为投资主体，由于投资主体的不同，导致它们在投资资金来源及其筹资手段、资金的使用规模、投资的原则或依据、投资的重点及方向、投资的管理形式等方面都存在着差异。

(2) 资金来源主要是税收。政府投资的资金来源主要是通过税收等形式，从私人部门

集中起来的公共收入。在一定时期，政府也可以通过举借外债或内债，作为政府投资来源。而私人部门投资的资金来源主要是自有资本，以及通过债券、股票等形式从资本市场上筹集的资金。

(3) 追求的效益不同于私人投资。私人投资追求微观的资金盈利，政府投资追求的效益是社会总体效益，包括物质效益和非物质效益。政府投资可能在资金上不符合成本-效益原则，但如果效益的范围包括非物质考量，如自然环境的改善、交通运输效率的提高、生态气候的改善、经济和政治战略目标的实现等，则最终还是符合成本-效益原则的。

(4) 政府资金实力雄厚，投资范围是一些特定的行业，如上所述，有一些正外部效应较强的项目或工程，是私人投资不愿投资的。例如，城市街道的美化工程，私人企业无法通过有效的手段将收益者的收益和其应承担的成本对应起来，因而这类工程是私人投资不愿涉及的。但这些工程的投入产出效果也是很明显的，可以让普通公众受益，因而需要被提供。另一种情况是，某些工程耗资大，建成时间长，且投产建成后具有自然垄断性质，由私人投资不合适，如铁路、天然气气管道的铺设等。各国实践证明，自然垄断行业由政府来投资，虽然在效率方面不尽如人意，但在公平性方面则是相对令人满意的。而相反，如果这些行业由私人投资，在效率方面虽然能有所改进，但公平性却难以保证。目前各国倾向于由政府来投资某些基础性行业的大型工程。

(5) 政府投资具有的乘数效应使得政府投资的政策调节性愈加明显。凯恩斯在论及政府支出时指出，政府支出会通过一个“投资—收入—消费”的循环机制创造出比政府支出额大得多的乘数效应，这个乘数效应使得政府出台的相关政策效果可能会被扩大化。在经济不景气，私人投资和消费需求都不足时，政府一般会增加支出，启动某些投资项目，以此来带动私人相关部门的消费和投资需求；而在经济发展较热时期，政府会通过有意减少公共支出和投资，起到尽量不对“热度”“推波助澜”的作用。

社会总投资从投资方向看包括三大部分：一是社会公益类项目投资，包括国防、政府行政机构、司法部门等设施，科研、教育、卫生部门设施，以及环境保护和其他城市公用设施等。二是经济基础类项目投资，包括能源、交通、邮电和通信业，农业、水利、气象设施，以及高新技术产业等。三是竞争类项目投资，包括制造业、建筑业、流通仓储业、服务业、金融保险业等。

根据政府投资的特点，政府投资支出应以第一部分为主要投资领域，第二部分的投资可以适当参与，但不能介入第三部分的投资。也就是说，政府投资支出应将社会公益性项目和部分经济基础类项目作为投资重点，不应参与竞争类项目投资，这样既可防止对资源的市场配置进行不必要的干预，又可以把政府有限的资金集中于必不可少的领域。在竞争性市场减少政府参与程度，可以腾出资金提供给更为需要的方面使用。

4.2.2 基础设施投资支出

1. 基础设施的内涵

基础设施是支撑一国经济运行的基础部门，是关系国民经济整体利益和长远利益的物质基础，它决定着工业、农业、商业等直接生产活动的发展水平。一国的基础产业越发达，该国的国民经济运行越顺畅、越有效，人民的生活也越便利，生活质量相对就越高。基础设施包括生产性基础设施和社会性基础设施。生产性基础设施也称经济基础设施，包括能

源供应系统、供水和排水系统、交通系统、邮电系统、防灾系统；社会性基础设施包括环境系统，主要是环境美化和保护设施；生活服务系统，包括住宅、商店、旅馆、医院、学校和其他一些服务性机构。本部分所讲的基础设施是指生产性基础设施或经济基础设施。

基础设施是处在“上游”的产业部门，是一种“社会先行资本”，它所提供的产品和服务构成其他部门必需的投入品和服务，如供电、供水、道路和交通等。基础设施在产业链中属于这样一类产业，即当基础产业、加工工业和服务业发展时，一般要求适度加大基础设施投资，要求基础设施适度超前发展。从价值构成上分析，基础设施所提供的产品和服务的价格，构成其他部门产品成本的组成部分，因而它们的价格变动具有很强的连锁效应，会引起整个产业成本的波动。

2. 基础设施的特征

1) 基础设施服务的公共性和两重性

在西方国家，基础设施有社会间接资本之称，这主要是因为它需要兴建一系列工程项目和投入巨额资金，而且建设周期长、收效慢，个别厂商难以凭自身力量解决，而一般由政府投资建设。因此，基础设施的服务对象往往没有选择性，具有公共性特征。此外，各类基础设施还往往兼具两种功能，如城市供水供电，既供工业又供民用，这使得它们所提供的服务又具有双重特征。这样，在基础设施条件有限的情况下，就又存在着一个如何处理好生产和生活服务的关系问题。

2) 效益的间接性

基础设施投资效果和经营管理水平，往往不完全直接体现在投资项目上，而是间接表现在服务对象的效益提高及其所产生的社会效益上。交通邮电设施尤其如此，它的建设要耗费国家的巨额资金，却难以市场方式进行补偿，而使用设施的厂商却可以大大提高效率、降低成本。根据国外的有关调查，在通信事业的总效益中，直接效益仅占5%～10%，间接效益高达90%～95%。

3) 运转的系统性和协调性

基础设施是一个由多个子系统构成的有机的综合体，各个子系统之间是相互联系、相互依存、相互制约的，这使得基础设施的运转呈现出系统性和协调性的特征。例如，在道路建设和管理中，需要设计电力、电信、给水、排水、燃气、热力、园林、环卫、消防等众多部门，为了保证道路运输设施的高效营运，必须做好个部门之间的协调工作。

4) 经营管理的多样性和垄断性

基础设施在提供服务的过程中，要消耗活劳动和物化劳动，这些劳动消耗需要通过市场或财政渠道得到补偿。根据不同基础设施的特点，选择适当的经营管理方式，特别是补偿方式，对于基础设施的营运和利用效果有重要影响。在采取市场补偿的情况下，往往存在着基础设施有形产品的价格和服务的收费标准问题。对此，应遵循价值规律，并在保持基础设施公共服务特性的前提下，合理确定价格和收费标准。在为外商提供服务时，不应额外加码或提高费用标准。许多发展中国家对外商一般采取低收费的原则。

3. 基础设施的投资方式

基础设施投资最关键问题是投资方式问题，投资方式不仅关系到投资的效率，还决定了基础设施投资的资金来源。基础设施主要有以下几种投资方式。

(1) 政府直接投资。是指政府等公有实体直接进行基础设施投资，由政府弥补全部生

产成本，向公众提供，并直接负责完工后的管理和运营。这是一种最基本的基础设施投资方式。凡是涉及利益主体众多、受益范围广泛、工程自身所需资金巨大，涉及一国国计民生的重大水利、能源工程，多采用此方式进行投资和运营。投资项目均具有明显的公共品性质，极强的非排他性或很高的排他成本决定了只能由政府进行投资建设，如三峡工程、南水北调工程等。

(2) 政府直接投资、非商业性经营方式。政府直接投资、非商业性经营方式是指政府直接进行基础设施投资，由特定的政府部门进行非营利性经营。这是一种常见的基础设施投资方式。这类基础设施，诸如机场、码头、邮政等，同样具有明显的公共品性质，要由政府投资建设。但由于这类基础设施的投资规模一般都比较大，而且从技术上说是可以排他的，排他成本也不高。因此，政府在提供这些服务时，要向使用者收费；收费标准一般比较低，只要在一定时期内收回投资成本即可。

(3) 财政投融资方式。财政投融资是政府为实现一定的产业政策和财政政策目标，通过国家信用方式将各种闲散资金，特别是民间的闲散资金集中起来，统一由财政部门掌握管理，根据经济和社会发展计划，在不以盈利为直接目的的前提下，采用直接或间接贷款方式，支持企业或事业单位发展生产和事业的一种资金活动。财政投融资是一种政策性投融资，它不同于一般的财政投资，也不同于一般的商业性投资，而是介于两者之间的一种新型的政府投资方式。

财政投融资的来源和运用都是有偿的，不仅要收回本金，还要支付利息，只是利率相对比较低或无息。财政投融资的资金主要用于社会效益明显或正外部性很大的公共性项目的投资，主要是基础产业、基础设施、地区开发、中小企业发展及居民生活设施等。

1994 年，我国成立了三家政策性银行：国家开发银行、中国农业发展银行、中国进出口银行。目前这三大政策性银行是我国政府投融资的主要承担者。从今后发展来看，我国财政投融资的资金来源主要有：发型建设性国债、发行市政建设债券、养老保险金、财政拨给政策性银行的资本金，以及政策性银行发行的各种金融债券、邮政储蓄、土地批租收益、财政担保等。

(4) BOT 方式，即建设-经营-转让。这一方式是基础设施投资经常采用的一种方式。在 BOT 中，一般是私人团体同意提供资金进行建设和经营，并在一定时期内负责设施的维修，然后将这些设施转让给政府部门或其他公共机构。一方面，BOT 方式解决了政府在基础设施中资金不足的问题，而且项目公司以“特许权协议”为基础安排融资并不增加东道国的外债总额和财政负担；另一方面，由一个股份公司承担项目的建设与运营，能取得更好的收益和更高的效率，避免公共部门投资建设过程中超预算投资及运营效率低下的问题。同时，出于对利润的追逐和对风险的规避，项目公司会不断地进行技术和管理上的创新，从而，BOT 实现了资金引进和技术、管理方式引进的结合。

(5) TOT 方式，即移交-经营-移交。TOT 是指通过出售现有投产项目在一定期限内的产权，获得资金来建设新项目的一种融资方式，也是利用民间资本运营基础项目的一种模式。它是政府把已经投产运营的项目，在一定期限内的特许经营权交给外资或民间企业经营，将项目在该期限内的特许经营权移交给外资或民间企业经营，以项目在该期限内的产权或现金流量为标的，一次性地从外商或民营企业那里融到一笔资金，用于建设新的项目；同时，通过资本存量的所有权或经营权的转移，实现政企分开，政资分开，从而保证基础设施产业的高效率运行，待特许经营期结束时，政府再将该项目的所有权收回的一种经营模式。

4.2.2 农业投资支出

农业的重要性及其特殊性决定了政府必须对农业予以支持和保护，政府财政对农业投资是农业支持与保护的重要措施之一。

1. 农业的基础地位

(1) 农业是最典型的基础产业，是国民经济的基础，是人类生存和发展的物质资料的重要来源，是决定整个国民经济发展规模和速度的基础产业部门，在我国，农业的重要性更加突出。

(2) 农业生产为人们提供基本的生活条件，是其他生产活动的基础，人们生存所需要的衣食住行等生活资料大部分来源于农业，农业产品是人们生活资料的基本来源。农业为工业生产提供原材料，农业为非农业部门提供劳动力，农业能够扩大国内市场规模，农产品出口能够赚取外汇。

(3) 农业不仅为工业提供原材料，而且为工业的发展积累大量资金，工业是依托农业发展起来的，工业的现代化离不开农业的支持。因此，农业作为一种基础产业理应得到政府的支持和保护。

2. 农业的弱质性

农业是国民经济的基础，但是由于农业处于农产品消费、销售、加工、运输、生产链的末端，农产品需求弹性小，大部分农产品不能久贮及不利自然条件等众多因素是农业在经济发展中表现出较强的弱质性，特别是由于历史的、自然的原因，我国农业的弱质性表现更为突出，生产力水平较低，组织程度不高，规模较小，利益低下，自我积累能力差，应付经济风险和自然风险的能力较差，因而特别需要政府财政支持。

3. 国家安全论

自由贸易的结果使各国生产的专业化的程度越来越高，就必然会使某种国内产业萎缩到出于战略性考虑的规模之下，从而使本国对外国的经济依赖性大大增强，一旦发生战争或国家之间的关系紧张，贸易停止就可能对国家的安全形成威胁。因此，对关系国家安全的一些重要战略物资包括粮油、石油等必须以自己生产为主，不能依靠进口。当生产这些商品的行业面临国际市场竞争时，政府应采取措施加以支持。

世界各国多以立法的形式规定财政对农业的投资规模和环节，使财政对农业的投入具有相对稳定性。许多农业投资只适于由政府来投资，如大型水库和各种灌溉工程等农业固定资产投资，由于投资量大、投资期限长、牵涉面广，投资以后产生的效益不易分割，而且投资的成本及其效益之间的关系不十分明显。



“印度尼西亚梦”的羁绊

印度尼西亚为何增长如此缓慢？作为煤炭、液化天然气和棕榈油的大型出口国，印度尼西亚经济继续以6%的速度增长。该国经济的动力主要源自于国内需求，因此被列为在对外部冲击面前最为抗跌的经济

体之一。印度尼西亚财政看上去也非常稳固。印度尼西亚的预算近乎平衡、通胀处于低位、债务与 GDP 之比仅为 25%。

另外，未来看上去更为光明。在东南亚经济体中，印度尼西亚是唯一一个经济合作与发展组织(OECD)预测未来 5 年增速将超过上一个 5 年的国家，每年将达到 6.6%。印度尼西亚看似不可阻挡的经济增长受到了有利的人口统计学状况的推动，在一个拥有 2.40 亿人口的国家，这是一个强有力的因素。渣打银行据此预测，到 2030 年，印度尼西亚将成为全球第六大经济体，超过德国或英国，位居中国、美国、印度、巴西和日本之后。

拥有丰富能源储备的印度尼西亚，适逢可能被证明为一个世纪以来持续时间最长的大宗商品热潮。到 2025 年，该国劳动人口与退休人口的依存比率，将从目前的 55%左右降至 45%。参加工作的年轻人正在购买面条、摩托车、肥皂和汽车，这让印度尼西亚变成了宝洁和印度尼西亚最大汽车制造商 Astra 等公司的摇钱树。印度尼西亚现在应类似于 20 世纪 60 年代的日本、70 年代的韩国或 90 年代的中国。印度尼西亚的增长率应达到 8%、9%甚至 10%。

然而，2010 年，为何印度尼西亚的增长速度慢于菲律宾呢？一位失望的商人说，阻碍印度尼西亚发展的有 3 个因素：基础设施，基础设施，还是基础设施。该国根本没有修建足够多的道路、港口和发电站来跟上经济的增长。过去 10 年，这方面的进步少的可怜。位于东加里曼丹省的一座建成 10 年的大桥(被称为印度尼西亚的“金门大桥”)坍塌，30 多人丧命。

印度尼西亚的道路和港口现状非常糟糕，以至于商品在国内的运输成本要高于直接进口。因此，中国的橙子、泰国的大蒜及澳大利亚的牛肉都比本土产品便宜。印度尼西亚遥远岛屿上的最东部省份巴布亚的水泥售价是爪哇的 10 倍。在这个全球最大能源生产国之一，至少 5 000 万人没用上电，在雅加达 900 万人口中，一半人没有用上自来水。

所有这些对于外国投资而言都是致命的。很多跨国公司希望进军这个东南亚规模最大、发展最快的消费市场。但落后的港口、频繁的停电及糟糕的道路，让许多公司望而却步。确实，外国直接投资正不断攀升。2012 年应达到约 200 亿美元。但这只是苏哈托执政时期水平的一半。

印度尼西亚之所以没有修建更多基础设施，有着多方面的原因。首先，支持那些在他们任期内不太可能完工的长期项目，政治家们从中几乎得不到任何好处。中国的规划者们正在你从未听说过的城市修建地铁。然而，雅加达一条地铁也没有，也不太可能在几年(如果不是几十年的话)之内建成。

(资料来源：http://www.ftchinese.com.story/00104239/.)

4.3 政府采购制度

4.3.1 政府采购的概念和特点

1. 政府采购的概念

政府采购，又称公共采购，是指各级政府及其所属机构为了开展日常政务活动和为公众提供公共产品或公共服务的需要，在财政的监督下，以公开招投标为主要方式，运用财政资金从国内外市场上采购依法制定的几种采购目录以内的或采购限额标准以下的货物、工程或服务的行为。政府采购不仅是指具体的采购过程，而且是采购政策、采购程序、采购过程及采购管理的总称，是一种对公共采购管理的制度。

2. 政府采购的特点

(1) 采购主体的特殊性。政府采购的主体是依靠国家预算资金运作的政府机关、事业

单位等，而私人采购的主体则为个人或企业法人。

(2) 采购行为的非盈利性。政府采购的目的是满足社会公共需求，提高财政资金使用效益，从事和管理政府采购职能的人员没有盈利的动机，也不以盈利为目的，具有非商业性的特点。而私人采购的目的和动机是盈利。

(3) 采购资金的公共性。政府采购资金是公共资金，来源于政府财政拨款和需要由财政归还的公共借款，最终来源于纳税人缴纳的税收和政府提供公共服务所收取的费用。

(4) 政府采购的政策性。政府作为国内最大的购买者和消费者，由于采购规模的巨大，因而其对社会经济会产生很大的影响力。

(5) 采购对象的广泛性。政府采购涉及面相当广泛，从办公用品到武器等无所不包。为了便于管理和统计，国际上通行的做法是按其性质将采购对象分为三大类，即货物、工程和服务。

(6) 采购数量的规模性。不论是从政府采购的商品、劳务的数量，还是从政府采购所耗费资金量来说，政府始终是各国国内市场最大的消费者，政府采购规模在 GNP 和财政支出中都占有相当大的比例。

(7) 政府采购的公开性。政府采购不是简单的一手交钱，一手交货，而是要按照有关政府采购的法规，根据不同的采购规模、采购对象及采购时间要求等通过招标、竞标方式进行交易，从而使政府采购活动体现公开、竞争的原则，在透明度较高的环境中规范运作，采购的有关法律、采购过程、采购信息全是公开的，公共官员、管理者也都要受到财政部门、审计部门、供应商和社会公众等全方位的监督。

4.3.2 政府采购制度的内容和模式

1. 政府采购制度的内容

政府采购制度是指有关政府采购过程中以法律形式表现的一系列采购法规、采购政策、采购程序和采购管理等一系列规章制度的总称，包括以下四个方面的基本内容：

(1) 政府采购法规。主要指各国分别制定的适合本国国情的政府采购法，该项法规主要包括总则、招标、决议、异议及申诉、履约管理、验收处罚等内容。

(2) 政府采购政策。主要指政府采购的目的，采购权限的划分，采购调控目标的确立，政府采购的范围、程序、原则、方式方法，信息披露等方面的规定。

(3) 政府采购程序。主要指有关购买商品或劳务的政府单位采购计划拟定、审批、采购合同签订、价款确定、履约时间、地点、方式和违约责任等方面的规定。

(4) 政府采购管理。主要指有关政府采购管理的原则、方式、管理机构、审查机构与仲裁机构的设置，争议与纠纷的协调与解决等规定。

2. 政府采购制度的运行基础

政府采购制度运行基础的分析对于深入研究国外政府采购制度，建立和完善我国政府采购制度具有极为重要的意义。

(1) 以市场为基础，政府与企业保持平等的商业地位。首先，政府采购制度规定以企业之间的公平竞争为基础。政府采购制度必须适应市场经济公平竞争的要求，保证企业在政府采购活动中享有平等参与的权利，为企业之间的公平竞争创造条件。其次，政府所需

的商品和服务通过市场由企业提供，政府(采购实体及其代理机构)与企业(供应商)之间保持对等的商业主体地位和平等的商业关系。

(2) 政府采购制度的运行体现了政府与纳税人之间的契约关系。在政府采购活动中，税收是基本的资金来源。税收由纳税人缴纳，政府对纳税人负责，做到物有所值。因而，为纳税人创造最高价值是各国政府采购制度的共同宗旨。同时，政府采购活动要公开、透明，便于社会公众监督。反过来，纳税人还要求享有平等参与政府采购活动的商业机会。政府采购制度作为政府采购活动的制度规定，体现了政府与纳税人之间的这一重要关系。

(3) 政府采购制度运行的法律基础。就各国的情况来看，政府采购制度是通过政府采购法来体现的，实行政府采购制度的国家都有一套与政府采购相关的法规构成的完整法律体系，如新加坡的《政府采购法案》、瑞士的《公共采购法》等。通过政府采购法及与之相关的法律、法规，对政府与企业的关系、采购管理部门与采购实体的关系、采购机构之间的关系及政府采购活动进行全面、系统的规定，为政府采购制度的运行提供了法律保证，体现了市场经济法制化的重要特征。

3. 政府采购的模式

(1) 集中采购模式。本级政府的采购均由一个专门从事采购的部门负责，不允许由使用单位自行采购。

集中采购有以下优点：一是采购要求集中。集中采购必然带来大型、合并的采购要求，这有利于吸引潜在的供应商。因此，采购量的增加比分散采购更有利于获得更好的供应商履约和更有利的价格。此外，管理少量的大型合同所带来的管理成本节约也是巨大的。二是采购集中化有利于培养更多技能精湛、知识全面的采购人员，从而增加采购人员对采购活动的技术理解和专长，在大多数部门，采购产品和服务的复杂性意味着采购人员需要一定的技术能力。随着采购人员的采购决策变得日益重要，缺乏技术知识会对采购人员及其从事的采购活动造成巨大影响。三是集中采购增加了战略、管理和作业层的直接控制。与合同类型、采购方法、采购条款和条件、采购伦理等有关的重要采购政策决策在采购部门的各个层次上更容易执行。因此，集中采购能够保证物美价廉，节约财政资金，也便于政府采购政策措施的运用，确保政府采购各项目标的实现。

(2) 分散采购模式。是指由使用单位根据自身事业发展的需要，在其资金的约束条件下在市场上自行采购的模式。

分散采购的过程是由使用单位向财政主管部门上报采购预算计划，获得批准后由使用单位按政府采购的原则自行采购。这种采购模式比较灵活，使用单位可以根据需要自主确定采购的物品，尤其在紧急的情况下的采购效率较高。但分散采购难以形成规模购买上的价格优势，难以做到物美价廉。各使用单位的自行采购也容易造成重复采购，使社会公共物品难以达到资源共享。分散采购还要增加采购人员的数量，不仅加大了采购的资金耗损，还会人浮于事，使采购效率低下。因此，分散采购难以实现政府采购的经济性和效率化的目标。只有在小规模的日常办公用品的采购中，分散采购才能体现其优越性。在采用分散采购模式时，使用单位可以委托政府采购部门负责采购，也可以委托代理机构代为采购，因为专业化采购将更有利于有限的资金使用，也更符合市场行为规范。

(3) 集中与分散采购相结合。集中与分散采购相结合的模式是指一部分采购由一个部门统一负责，一部分采购由各需求单位自行负责的采购模式。这种模式设有采购门槛，超

过门槛部分由一个部门统一采购，低于门槛部分可以由需求部门自行采购。如果需求部门不愿自行采购，仍可参加统一采购。这种采购模式是现代政府采购最普遍采用的模式，因为采用集中采购模式的国家虽然不少，但实行完全的集中采购模式不够灵活，也没有哪个国家能够完全做到，而且也不能这样做。所以，集中也只能说是相对的集中。采用分散采购模式的国家也不少，但这种模式难以产生规模效益，也不利于发挥政府管理经济职能的政策效应。因此，目前越来越多的国家采用半集中半分散的采购模式，从大的方向上具有集中的趋势，对主要的商品和服务采用集中采购方式，尤其以公共投资为主，以避免重复建设造成的浪费，也便于体现政府采购的灵活性。半集中半分散的采购模式不是对集中采购和分散采购两种模式的简单折中，而是集它们的优势于一身。

4.3.3 我国政府采购制度

1. 我国政府采购当事人与采购范围

《中华人民共和国政府采购法》(以下简称《政府采购法》)第十四条规定，政府采购当事人是在政府采购活动中享有权利和承担义务的各类主体，包括采购人、供应商和代理采购人等。

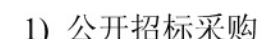
采购人是指依法进行政府采购的国家机关、事业单位、团体组织；供应商是指向采购人提供货物、工程或服务的法人其他组织或自然人。供应商参加政府采购活动应当具备的条件包括：具有独立承担民事责任能力、良好的商业信誉、健全的财务会计制度，具有履行合同所必需的设备和专业技术能力，有依法缴纳税金和社会保障基金的良好记录，参加政府采购活动前三年内在经营活动中没有重大违法记录、法律行政法规规定的其他条件等。采购代理机构是指依法取得资格认定、接受采购委托，在委托的范围内办理政府采购事宜的机构。我国的集中采购机构为非营利事业法人。

政府采购范围，从资金性质来看，所有用财政资金进行的政府购买项目，除涉及国家安全和另有规定外，均应纳入政府采购范围。从采购对象性质来看，一般可分为三大类：即货物、工程和服务。货物是指各种各样的物品，包括原料、产品、设备、器皿等；工程是指新建、扩建、改建、拆除、修缮和翻新构造物及其所属设备，以及改造自然环境，包括建造房屋、兴修水利、改造环境、修建交通设施、铺设下水道等建筑项目；服务是指除货物和工程以外的任何采购，包括专业服务、技术服务、维修、培训和劳动力等。

2. 我国政府采购的模式和方式

国际经验表明，在推行政府采购制度的初始阶段，宜采取集中采购与分散采购相结合模式。《政府采购法》规定，我国的政府采购实行集中采购与分散采购相结合的模式。采购人采购纳入集中采购目录的政府采购项目，必须委托集中采购机构代理采购。采购未纳入集中采购目录的政府采购项目，可以自行采购，也可以委托集中采购机构在委托范围内代理采购。纳入集中采购目录属于通用的政府采购项目的，应当委托集中采购机构代理采购；属于本部门、本系统有特殊要求的，应当实行部门集中采购；属于本单位有特殊要求的，经省级以上人民政府批准，可以自行采购。

政府采购方式是指政府使用财政性资金采购货物、工程和服务时根据不同情况应当采用的法定形式。按照各国政府采购的经验，国际上通用的政府采购方式主要有招标采购、谈判采购、单一来源采购和询价采购等方式。《政府采购法》规定了以下几种采购方式。



1) 公开招标采购

公开招标采购是指采购人按照法定程序，通过发布招标公告的方式，邀请所有潜在的不特定供应商参加招标，采购人通过某种现实、确定的标准从所有投标中择优评选出中标供应商，并与之签订政府采购合同。

公开招标采购方式一般具有以下特点：一是程序复杂。要达到事先确定的结果，就必须做好招标的前期准备工作，对各个环节和程序做仔细的设计和考虑。二是规模大。这种采购一般属于集中性采购，把各种性能需求相同的采购对象集中起来，以达到规模效益，因此要求采购资金达到一定的规模。三是效率高。由于资金量大、集中度高，把需要多次分散采购的对象集中起来可以大大降低成本，提高透明度和竞争性，因此效率比较高。四是耗时较长，由于从发布公告、投标人做出反应、评标到签订合同，有许多时间上的要求，要准备许多文件，因此耗时较长，费用也较高。

2) 邀请招标采购

邀请招标采购是指采购人根据供应商的资信和业绩，选择若干供应商向其发出投标邀请书，由被邀请的供应商投标竞争，从中选定中标者的采购方式。

公开招标在公开程度、竞争的广泛性等方面具有较大的优势，但对于采购标的较小的项目来说，采用公开招标的方式往往得不偿失，而且对于有些专业性较强的项目，具备资格的潜在供应商较少，或者需要在较短的时间内完成采购任务等，也不宜采用公开招标的方式。邀请招标的方式则在一定程度上弥补了这一缺陷，同时又能够相对较充分地发挥招标的优势。这种采购方式一般具有以下特点：一是采购人在一定范围内邀请特定的供应商投标；二是邀请招标无须发布公告，采购人只要向特定的潜在投标人发出投标邀请书即可；三是竞争的范围有限，采购人拥有的选择余地相对较小；四是招标时间大大缩短，招标费用也相应降低。

3) 竞争性谈判采购

竞争性谈判采购是指采购人通过与多家供应商进行谈判，最后从中确定最优供应商的一种采购方式。这种采购方式主要适用于：①招标后没有供应商投标或者没有合格标的或者重新招标未能成立的，技术复杂或者性质特殊不能确定详细规格或者具体要求的，采用招标所需时间不能满足用户紧急需要的，以及不能事先计算出价格总额的采购项目。

4) 单一来源采购

单一来源采购是指虽然达到了招标采购的数额标准，但由于所采购项目的来源渠道单一，或者发生了不可预见的紧急情况，不能从其他供应商处采购，以及必须保证原有采购项目一致性或者服务配套的要求，需要继续从原供应商处添购且添购资金总额不大等特殊情况，只能由一家供应商提供的采购方式。单一来源采购是一种没有竞争的采购，所以也叫直接采购。

5) 询价采购

询价采购是指采购人向有关供应商发出询价单让其报价，然后在报价的基础上进行比较并确定最优供应商的一种采购方式，也就是我们通常所说的货比三家，它是一种相对简单的采购方式。

公开招标应作为政府采购的主要采购方式。政府采购作为一种高效、先进、符合市场

经济发展规律的财政资金分配、使用、管理制度，其有效运行和健康发展，必须通过一种合理的高效率的操作手段，才能发挥提高财政资金使用效率，节省开支，保证采购项目质量，促进公平竞争和廉政建设等多方面的作用，这就要求政府采购必须要有一套严格的秩序和规程，而公开招标正是通过公开采购信息，广泛邀请供应商，从而形成公平竞争，最终实现取得质优价廉的货物、工程和服务的目的。公开招标充分体现了平等守信、正当合法的现代竞争规范，是一种有组织的、公开的、规范性的竞争，是竞争的一种高级形式，所以从政府采购制度建立之初，各国就都将公开招标作为政府采购的首选方式和特定程序，我国政府采购制度建立时间不长，必须认真吸收借鉴国外实行政府采购的成功经验和做法，无疑公开招标也应当成为我国政府采购的主要方式。

本 章 小 结

购买性支出是政府支出的最主要部分。本章按照支出性质的不同分别介绍了行政管理支出、国防支出、教育支出、卫生支出和投资支出。其中，行政管理支出和国防支出是政府购买性支出中最基础的支出，是政府为维持最基础、最重要的职能即国防和行政管理所安排的费用支出。行政管理支出的高低某种程度上反映了政府规模的大小，政府机构的改革一直影响着行政管理支出。国防支出的多少则反映了国防力量的强弱。我国进入经济改革时代，国防支出占 GDP 比值较小。教育支出、科技支出和卫生支出是政府的三个重要职能支出，关系着政府对教育、科技和医疗三大公共事业的支持。投资性支出主要介绍了政府对基础设施的投资支出，目前政府对公共基础设施的投资正在由总量控制转向相对量控制，并且积极吸收多种投资主体参与到基础设施的建设中来。



关键术语

购买性支出　消费性支出　投资性支出　行政管理支出　国防支出　教育支出　科技支出　医疗卫生支出　基础设施　BOT 政府采购制度　公开招标

一、复习题

1. 选择题

(1) 不属于公共消费性支出的是(　　)。

A．行政管理支出　　B．国防支出
C．文科卫支出　　D．社会保险支出

(2) 以下属于投资性支出的是(　　)。

A．基本建设支出　　B．国防支出
C．社会保障支出　　D．财政补贴支出

(3) 耗时较长，费用也较高的政府采购方式是(　　)。

A．公开招标　　B．邀请招标
C．竞争性谈判　　D．单一来源采购

2. 填空题

(1) 行政管理费支出内容包括：______________、______________、______________、______________、______________。

(2) 影响国防支出的因素：______________、______________、______________、______________、______________。

(3) 基础设施的特征：______________、______________、______________、______________。

(4) 政府采购的模式：______________、______________、______________。

3. 简答题

(1) 影响行政管理支出的因素有哪些？

(2) 国防支出的经济影响有哪些？

(3) 简述教育产品的性质。

(4) 简述政府投资的特征。

(5) 简述基础设施投资方式。

(6) 对几种政府采购模式进行比较。

二、案例应用分析

拨开中国“三公消费”的迷雾

任何政府都有公费出国、公费买车用车及公务接待，只要是公务所需，政府部门的“三公花费”并不是什么见不得人的事，大方地告诉公众就是了。但在中国，“三公经费”的面纱却相当难揭，原因至少有两点：

一是一些官员官本位思想和体制根深蒂固。他们不愿公开“三公经费”，实质上就是想维护给自己和部门带来诸多好处的特权消费。

二是“三公花费”确实如外界所料，有不少见不得光的“猫腻”。这些“猫腻”或包括违反规则的特权消费，一些部门在公布“三公经费”问题上遮遮掩掩、欲盖弥彰，确实有损政府形象。

不过，在近半数中央部门已经“就范”，尤其是在舆论穷追猛打的大气候下，预计98个中央机关中的大多数将于近期公布“三公经费”。同时，北京市、江西省等省级地方政府也将步中央机关后尘。看来，从中央到地方，“三公经费”作为所谓“国家机密”的时代，恐怕会渐渐远去了。

但公布“三公经费”并不等于能遏制泛滥多年的“三公消费”。事实上，公布“三公经费”并不算难，大多数中央部门不愿按时公布，主要在观念上一时还不能接受自己也受监督的现实，而非怕人们从简单的数据中抓到什么把柄。真正的难题将是：“三公经费”公布后，如何判断这些经费的支出是否真实，是否合理？

从中央部门已公布的“三公经费”看，除审计署细化到每辆公车的平均费用外，大多数部门只是交代几个简单数据。由于目前还缺乏相对客观的比较标准，尤其是各部门对“三公消费”的解释惜墨如金，语焉不详，公众既看不出这些花费是否真实，也难以判断这些花费是否合理。同时，国务院要求中央部门公布的“三公经费”只限于财政拨款的部分，而在很多实权部门，财政拨款之外的行政收费，尤其是各单位不纳入财政预算的“小金库”往往是“三公消费”重要来源。因此，要通过“三公经费”公开来监督、规范政府部门的“三公消费”，目前仍是一个不可能完成的任务。

尽管有这样那样的缺陷，中央部门和地方政府纷纷向社会亮出“三公消费”账单的正面意义还是不容低估。从大的方面说，这是权力部门接受社会监督的一个新起点，是遏制权力腐败和社会不正之风的有益尝试，必将进一步唤醒中国民众的公民意识。公民意识的觉醒不会导致中国落入“公民社会陷阱”，反而能真正推动中国向现代社会迈进。从小的方面看，“三公经费”公开的大门一旦打开，就很难再关上，这将有利于限制不合理的“三公消费”，降低居高不下的行政成本，规范政府部门正确有效地行使权力。

对一些权力部门来说，舆论以如此高的热情监督它们的“三公消费”或许有些意外和难堪。有些官员可能还会习惯性地质疑这种监督的动机，甚至上纲上线地怀疑幕后是否有“黑手”，从而为自己的拖延或瞒报寻找借口。但在信息流通便捷、公民意识觉醒的大背景下，曾经云山雾罩的“三公消费”已显得非常不合时宜。各路媒体近期对“三公经费”的高度关注表明，公众亟须拨开“三公消费”的迷雾，让更多阳光照进权力部门的各个角落，这本来就是文明社会的应有之义。

问题：

(1) 何谓“三公经费”？

(2) “三公”消费难以公布的原因是什么？

(3) 如何限制“三公”消费中的不合理的消费行为？



第5章　转移性支出

教学目标

转移性支出是指财政资金无偿的、单方面的转移，主要包括补助支出、捐赠支出、债务利息支出等。本章主要阐述补助支出，首先介绍了社会保障和社会保障制度的概念、特征和作用，重点阐述了社会保障制度的内容，以及我国社会保障制度的概况、存在的问题等，然后介绍了财政补贴支出的性质、类型和作用，并分析了我国的财政补贴支出状况，最后简要说明了税收支出的概念和形式。

教学要求

知识要点	能力要求	相关知识
社会保障支出	(1) 了解各项支出的内容 (2) 掌握各项支出的规律及效应	(1) 社会保障概念与功能 (2) 社会保障支出概念、作用与主要内容 (3) 社会保障制度的概念与类型 (4) 社会保障基金的来源与筹资模式 (5) 我国社会保障制度
投资性支出	(1) 理解基础设施投资支出与农业投资支出的含义 (2) 理解基础设施投资支出的方式	(1) 基础设施投资支出 (2) 农业投资支出
政府采购制度	(1) 了解政府采购制度的含义 (2) 掌握我国政府采购制度	(1) 政府采购的概念和特点 (2) 政府采购制度 (3) 我国政府采购制度



世界各国对养老问题的探索

在很多人眼里，美国是靠金融保险来解决养老问题的，这是错误的。目前世界各国的基础养老金，都是由国家统筹，在美国直接被称为社会保障税，是仅次于个人所得税的第二大税种；在中国叫社会保险费，就其本质来说，也是税，而不是商业保险，是财政性质而不是金融性质。

世界各国的基础养老金都实行“现收现付”制度，这与保险公司所推销的保险产品完全不同。私人养老保险在任何国家所占的比例都不大，因为私人保险是行不通的，社会发展一直存在着通货膨胀和生存成本提高的问题，这两者都导致个人财富缩水严重。而商业保险盈利能力有限，解决不了财富缩水问题，只有国家主导的“现收现付”制度才能解决。

传统社会是“养儿防老”，现代社会也是一样，也是收年轻人的社会保障费，给老年人发养老金，只是加强了社会的互济性而已，也就是整个社会的年轻人养整个社会的老年人，突破了以家庭为单位的传统方式。这与商业保险是完全两码事，如果是自己养自己，自己年轻时存的钱，到老了后，已经贬值得所剩无几。即使从数字上不减少，但购买力也大打折扣，早已不能获得存钱时所能获得的生活品质。

提到财富缩水，很多人认为是通货膨胀的原因，这方面的因素是有的，但不是最重要的。其实比通货膨胀更能导致财富缩水的是生存成本的提高。生存成本和消费水平两者相似，但不完全相同，生存成本是指必要性消费。我们举个例子，在古代，人们出行主要靠走路，后来改成了骑自行车，再后来是公交、地铁，最后是私家车，在现在的美国，没有自己的汽车寸步难行，中国以后也是这样。这几种出行方式的转换，就体现了生存成本的提高。

5.1 社会保障支出

5.1.1 社会保障的概念与功能

1. 社会保障的概念

社会保障是指国家或政府依据一定的法律和法规，在劳动者或全体社会成员因年老、疾病、伤残丧失劳动能力或丧失就业机会，以及遇到其他事故而面临生活困难时，向其提供必不可少的基本生活保障和社会服务。

2. 社会保障的功能

1) 社会保障的社会性功能

(1) 社会补偿功能。实行社会保障首先是最低的生活保障，也就是根据最低的生活水准来判断贫困者，然后给予适当的救济，使其能维持必要的基本生活，这是社会保障的基本功能。社会保障的补偿功能主要体现在社会救济和社会保险两个方面。社会救济的目的在于保障最低生活水平，具有鲜明的扶贫特征。社会保险的直接功能就是对劳动者在其生命周期遇到各种失去收入的风险后进行的一种补偿，以保证其基本生活需要。虽然社会保险仍是一种对事故发生后的补救手段，但它也是一种事前的预防措施，并能有效地将这种风险分散。

(2) 社会稳定功能。社会保障作为一种社会安全体系具有稳定社会生活的功能。导致

社会不安定的因素很多，其中，社会成员的生存无保障是重要因素之一。社会保障通过保证劳动者乃至全体国民的基本生活问题，从而实现整个社会乃至统治秩序的稳定，因此，世界各国实施社会保障，都把它视为社会震动的减震器和安全网，给予高度的重视。

(3) 社会公平功能。社会保障通过资金的筹集和待遇的给付，把一部分高收入社会成员的收入转移到另一部分生活陷入困境的社会成员手中，达到促进社会公平的目标。在市场经济条件下，受竞争规律的支配，优胜劣汰在所难免，市场机制给予每个社会成员平等参与竞争的条件，它自动地向效率倾斜，但并不自动向公平倾斜，在竞争中的弱者贫困也在所难免。国家以社会保障的形式对弱者、失业者乃至贫困者给予生存保护，从而实现社会公平目标。

2) 社会保障的经济性功能

(1) 调节投融资功能。社会保障的资金是直接来自于保险费、财政负担及资金运用增值的收入，具有较高的稳定性。经过几十年的积累，社会保障基金在许多国家财政运用上的作用已不可忽视。例如，庞大的养老金基金正在被广泛地运用在财政投融资上，发挥了重要的作用。这虽然是从增值保障基金出发的考虑，但客观上已成为国家调节投资的一大支柱。在发达国家，由于向全体国民征收年金保险费的积累额十分庞大，对于这些国家产业基础的调整更是起了很大的作用，成为对本国经济实行计划和合理控制的有效手段。在一些发展中国家，社会保障调节投融资的功能也很明显，社会保障基金通过向基础设施和重点项目投资融资，不仅支持了国家建设，而且基金本身增值很快。

(2) 平衡需求功能。社会保障通常还被称为调节经济的蓄水池，具有非常有效的平衡需求的作用。当经济衰退而失业增大时，由于失业给付和社会救济，抑制了个人收入减少的趋势，给失去职业和生活困难的人以购买力，从而具有唤起有效需求的效果，在一定程度上促进经济复苏。而当经济高涨失业率下降时，社会保障支出相应缩减，社会保障基金规模因此增大，减少了社会需求急剧膨胀，最终又使社会的总需求与总供给达到平衡。可见，社会保障支出自动地随着国民经济运行变化情况呈现出反方向增减变动，这就是社会保障支出内在稳定器的功能。

(3) 收入再分配功能。社会保障对低收入阶层给予生活所需要的给付，或者在老年、失业、伤病、残废等情况发生时，实施必要的收入给付，结果对市场经济活动所造成的收入分配不公平进行再分配。可以说这是社会保障的最主要功能，社会保障对收入再分配由垂直再分配和水平再分配两种。前者是进行高收入向低收入阶层的收入转移，后者是劳动时与非劳动时、健康时与伤残时之间进行的所得转移。社会保障正是通过上述两种再分配手段来实现对收入的再调节，尽量缩小贫富差距，缓和社会矛盾。

(4) 保护和配置劳动力的功能。在市场经济条件下，社会保障是保护劳动力再生产和促进劳动力合理流动及有效配置的重要制度之一。一方面，在市场竞争中，受优胜劣汰规律的支配，必然造成部分劳动者退出劳动力市场，这部分劳动者及其家属因失去收入而陷入生存危机，社会保障通过提供各种帮助而使这部分社会成员维持基本生活需要，从而保护劳动力的生产和再生产。另一方面，通过建立全社会统一的社会保障网，打破了靠血缘维持的家庭保障格局，超越了企业保障的局限，劳动者在变换工作和迁徙时无后顾之忧，从而促进了劳动力的合理流动，实现劳动力要素的有效配置。

5.1.2 社会保障支出及其作用

1. 社会保障支出的概念

社会保障支出是政府财政安排的用于社会保障的资金，是财政转移性支出的主要部分。

社会保障支出包含的内容非常广泛，与各国的社会保障制度密切相关。

2. 社会保障支出的作用

社会保障支出作为转移性支出，主要体现收入再分配的职能，对优化资源配置也会产生很大的影响，是政府弥补市场失灵、促进社会稳定和重要手段。

(1) 社会保障支出能够促进社会稳定。在社会经济运行的任何一个时期，总会有一部分成员处于年幼、年老、疾病、伤残等不能正常从事劳动的状态，因而导致其没有收入或收入很低。如果没有国家和社会的经济帮助，他们将无法维持最低的生活需要，不能正常生存。这势必会引发严重的社会问题，进而影响社会的稳定和经济的运行。而国家通过社会保障支出使得每个公民都能维持基本生活需要，将有助于实现社会稳定、团结，并为经济的发展储备一定的劳动力资源。

(2) 社会保障支出能促进收入公平分配。市场经济条件下的收入分配是以生产要素为依据的，个人收入的多少取决于要素的数量、质量和市场价格。这种收入分配机制必然形成悬殊的收入差距，贫富分化严重，违背社会公平，国家通过社会保障支出，主要保证了低收入者的基本生活需要，在不同收入水平的人群中实现了收入的再分配，从而缩小了贫富差距，促进了收入分配公平目标的实现。

(3) 社会保障支出能够促进经济稳定增长。社会保障制度中的失业保险和社会救济等项目能够自动减缓经济波动，促进经济增长，具有“经济内在稳定器”的功能。在经济衰退时，失业和贫困人口的增加会使政府失业保险金支出和社会救济自动增长，缓解和抑制总需求不足的情况，起到促进经济复苏的作用；反之，当经济过热，出现通过通货膨胀时，就业率和人们的收入也在上升，财政的失业保险支出和社会救济支出相应减少，能够抑制总需求的增长，缓解通货膨胀。

5.1.3 社会保障制度

社会保障制度可以追溯到 19 世纪 80 年代的德国俾斯麦政府所推行的《普鲁士计划》，向德国工人提供退休养老金和其他救济金。1883 年，德国颁布了《疾病保险法》，1884 年制定了《伤害保险法》，1889 年又颁布了《老年残疾保险法》。这些法律的相继颁布为世界各国建立社会保障制度开了先河，吸引了其他西欧国家纷纷效仿。英国社会保障制度的建立从 1908 年制定《养老金法》开始，1911 年又通过了《全国健康与失业保险法案》，此后，一系列有关社会保险的法律相继出台，形成了庞大的社会保障体系。1934 年，美国罗斯福总统向国会提议，建立国民社会保险计划，以解决当时因大量失业而引发的社会不稳定的问题，1935 年通过《社会保障法》，开始全面实施社会保障制度，其内容包括老年保险、失业保险、盲人救济、老年救助、未成年人抚养补助计划等。从 20 世纪 50 年代起，美国又对《社会保障法》进行了多次修订，逐渐扩大了社会保障范围。

1. 社会保障制度的概念

进入工业社会以后，社会保障进入现代社会保障时期，并以各种法律、法规的形式形成或予以确定，形成了由国家来推行的社会保障制度。因此，社会保障制度，就是国家或政府以法律、法规形式形成或确定的社会保障措施、手段、事业的总和。

2. 社会保障的主要内容

现代社会保障从内容上可以划分为社会救济、社会保险、社会福利和社会优抚，其中核心部分是社会保险。

1) 社会救济

社会救济是对贫困者和遭受不可抗拒的自然风险(如自然灾害、战争、丧失劳动能力而又无人抚养等)的步行者所提供的无偿的物质援助，主要包括贫困救济、灾害救济和特殊救济等。这种社会救济的对象通常是社会成员中的弱势群体，如果没有社会救助，他们极易陷入绝对的生存危机中。正因如此，社会救济一般以保障救助对象的最低生活为标准。社会救济是一种公民应享受的基本权利，也是国家和社会必须始终认真履行的最起码的社会保障职责，其目标是克服贫困。

由政府进行的社会救济是纯粹通过国家行政权力进行的收入再分配，资金来源是财政预算拨款或通过税收减免进行间接补助，就其具体形式而言，由政府财政支出所提供的社会救济可以是货币支付方式，也可以是实物供给方式。救济项目一般包括自然灾害救济、失业救济、孤寡病残救济和城乡困难户救济，我国的"五保"[保吃、保穿、保烧(燃料)、保教(儿童和少年)、保葬]、自然灾害救济、最低生活保障等，美国等国家给予贫困线以下的家庭和个人的救济等。

2) 社会保险

社会保险是以劳动者为保障对象，以劳动者的年老、病残、失业、死亡等特殊事业为保障内容的一种社会保障制度，主要包括养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险等内容，是社会保障体系中最基本、最广泛的内容，狭义的社会保障就是指这类社会保险项目。实施社会保险的目的：一是防止个人在现在与将来的安排上因为选择不当而造成贫困，如退休养老问题；二是为了防止某些不可预见的风险，如事故、疾病等；三是减少由于市场经济的不确定而产生的风险和困难，如失业等。

社会保险的范围和内容属于个人生活的风险，从性质上来讲，这是一种私人的需要，它的解决应该由私人来承担，私人保险市场的存在也提供了化解这些风险的渠道和可能性。但是，私人保险却难以承担社会保险的责任。

第一，由市场来提供的保险存在局限性。首先，私人保险市场本身并不完美，私人保险市场更多地考虑自身经济利益，而把社会利益放在次要的地位，所以，其费率较高；其次，每个人面临的风险不同，愿意买保险的人往往比同类人具有更高的风险，而风险低的人又不愿购买保险，这种"逆向选择"迫使保险公司不得不提高保费，把风险最大、最需要保险的人拒之门外；再次，私人保险降低社会风险的能力较弱，个人所面临的许多风险是保险公司无法通过市场来提供完全保险的，如失业问题、养老问题、通货膨胀问题等。

第二，个人为未来的收入、通货膨胀、生命预期等进行的不完全的预测，会导致很多人为风险而"储蓄"不足。

第三，即使市场可以有效地解决个人的风险保险问题，但如果让人们按自己的意愿进行选择，不计后果的人也许不会参加保险，而将以后解决自己风险的责任推给那些参加保险的谨慎的人。所以，从公共利益角度出发，也要求所有的人参加保险，以防止免费"搭车"的行为。

第四，社会保险所涉及的个人风险是社会所面临的共同的风险，具有普遍性和必然性，

所以，社会保险政策具有重要的社会政策的含义。

由国家或政府来实施的社会保险通常具有普遍性、强制性、储蓄性、互济性和补偿性的特点。社会保险的对象、内容、方式、方法由国家规定，凡符合规定者必须参加。在社会保险的各项内容中，为了防止社会成员因收入在现在和将来之间安排不当造成的贫困，政府强制要求社会成员将现在收入的一部分存入社会保障账户，由政府进行管理，这种做法具有强制储蓄的性质，但不存在收入分配问题，因为对个人收入做了特定安排，并未改变其份额。而对不可预见风险及市场不确定性产生的非理性风险进行的社会保障，虽然也带有强制储蓄的性质，但包含了互济的性质。因为风险是不确定和非理性的，每个人都可能遭遇，可通过社会保险的方法由社会共同承担这种风险。其做法就是当灾难降临到某一个不幸者时，未遭受灾难的个人所缴纳的保险费实际上就转移给了不幸者。个人缴纳的费用与他从保险中得到的好处无对应关系，只是通过社会保险而进行的收入再分配。此外，社会保险是用市场交换的原则来解决个人安排不当和不确定风险所造成的贫困差距。社会保险费用缴纳具有有偿的性质，个人因缴纳费用而获得保险，以避免未来的风险，或在风险到来之时得到补偿，这里贯彻的是市场交换的原则。因此，它在实现公平目标的同时，可以减少效率的损失。



新加坡的养老保险制度

新加坡的中央公积金制度是在经济起飞阶段根据自己的国情和社会经济目标建立起来的，是一种独特的、有效的养老保险制度，并得到了社会和国民的认可。

新加坡中央公积金制度于 1955 年 7 月建立，它是一项为新加坡受薪人员而设立的养老储蓄基金，是一项强制性的储蓄计划。其主要目的是为职员提供足够的储蓄，以便在退休后或者丧失工作能力时有所依靠。但经过近 60 年的时间，它已经发展成为一种全面的，可以满足人们退休、购房、医疗保健及教育等需要的社会保险制度。在新加坡，每个就业者无论其受雇单位的性质，都在公积金拥有户口，每月要向公积金缴纳一定比例的个人工资。目前缴纳的基数上限是月工资 6 000 新加坡元，会员年满 55 岁或永远离开新加坡时，就可提走全部公积金存款，存款享有与市场利率挂钩的利息。新加坡公积金实行全国统一管理。为此，建立了中央公积金局，统一管理和使用公积金储蓄，还制定了《中央公积金法》，以保护公积金会员的合法权益，规范管理、使用公积金储蓄的行为。雇主和雇员都必须按时缴纳公积金，雇员的公积金储蓄由雇主根据缴交率扣除，连同雇主应缴交的数额，一起存入公积金局的会员账户上。

随着形势的不断变化，新加坡政府对公积金的内容不断加以补充和完善。个人可以动用公积金储蓄来买房、看病和养老。公积金使新加坡居民在不长的时间里，初步实现了“老有所养”、“病有所医“、“居有其屋”。虽然在运用公积金存款方面逐步放宽限制，但政府仍牢牢抓住公积金最终保障作用的核心。因预见到人口有迅速老化和平均寿命延长的趋势，从 1987 年，新加坡政府开始实行公积金最低存款计划，规定会员在 55 岁领取公积金存款时，必须把一笔钱留在退休户口中，以保障晚年的生活。10 年内，这笔最低存款的数额要逐步调高到 8 万新加坡元，根据政府的测算，只有这样才能在基本生活费不断上涨的情况下，保障会员在退休若干年后仍保持基本的生活水平。新加坡的这种以储蓄基金制为主体的养老保险制度，明确体现了新加坡政府一贯的“授人以渔”的政策思想。在经济起飞阶段，送给人们“渔具”并教会如何使用，可能要比直接送“鱼”更有意义，更有激励性，更有利于形成“工作—积累—受益”的良性循环。同时这种制度节省了大量的财政开支，抑制了消费膨胀，增加了社会积累，有利于增强国家的经济实

力，有利于企业开展平等竞争和调动职工的生产积极性。较之诸福利国家的养老保险制度，新加坡的中央公积金制度不失为一种符合新加坡国情的有效养老保险制度。

(资料来源：http://www.taikang.com/tab1225/info97914.htm.)

3) 社会福利

社会福利是指国家和社会通过各种福利事业、福利设施、福利服务为社会成员提供基本生活保障，并使其基本生活状况不断得到改善的社会政策和制度的总称，如教育、社区服务、养老院、儿童福利院、残疾人学校、福利住房等。它是现代社会保障体系中唯一的主要以服务方式、设施而不用现金或实物援助为实施办法的社会保障。社会福利不用于社会救助和社会保险，社会救助要解决的是贫困或不能维持最低限度的生活水平的社会成员的生存危机，社会保险要解决的是劳动者的基本保障，而社会福利的最终目的是不断改善和提高社会成员的生活质量，所以它是社会保障的高级阶段。

相对而言，社会福利的对象具有全民性。一项福利设施或福利事业的受益者通常是全社会性的。而且社会福利还具有官民结合的特点，既有国家举办的，也有民间、企业举办的，还有民办公助的，较之前两部分的社会保障更为复杂。

4) 社会优抚

社会优抚是指国家按规定对法定的优抚对象，如现役军人及其家属、退休和退伍军人、烈属等，为保障其一定生活水平而提供的资助和服务，这是一种带有褒扬、优待和抚恤性质的特殊社会保障制度，其资金来源于国家财政。

3. 社会保障制度的类型

迄今为止，世界上已有将近150个国家建立了社会保障制度。各国社会保障制度在政策取向、制度设计、项目多寡、具体标准及实施办法等方面既有共同点，也有差异之处。世界各国社会保障制度大致可以分为救助型、保险型、福利型、国家保障型和自助型五种模式。

1) 救助型社会保障制度

救助型社会保障制度是指国家通过建立健全社会保障的有关规章制度，保证每个公民在遇到各种不测事故时能得到救助。对于已经处于贫困境遇的人们，则发给社会保障津贴，以维持其基本生活。其特征是：政府通过相应的立法作为实施救助的依据，公民申请和享受社会救助是其依法应享受的权利，不附带屈辱条件，不同于慈善机构的“施善”或“恩赐”，也不同于资本主义初期的济贫和赈济；社会救助的费用列入政府财政支出，其资金来源于国家税收，个人不缴纳保险费；救助的对象为因失业或天灾人祸而陷入贫困的公民、弃婴、孤儿、残疾人、老年人；救助的标准为低水平，以维持生存为限。

这种救助型社会保障制度是工业化开始前后所实行的单项或多项救助制度。按社会保障的标准来衡量，只能说它处于起步阶段，是社会保障制度中的一种初级的、不成熟的、不完备的形式。这种制度目前主要在一些发展较为迟缓的国家实行。

2) 保险型社会保障制度

保险型社会保障制度是在工业化取得一定成效，经济有雄厚基础的情况下实行的。其目标是国家为公民提供一系列的基本生活保障，使公民的失业、年老、伤残及由于婚姻关系、生育或死亡而需要特别支出的情况下，得到经济补偿和保障。它起源于德国，随后为西欧国家、美国、日本所效仿。

这种保障制度具有以下特征：政府以有关社会保障的立法作为实施的依据；这种保险为强制性保险，企业主及雇员分别缴纳一定比例的社会保障金，各国政府以不同标准拨款资助，公民只在履行交费义务后，才能依法领取各种社会保障金；保障的覆盖面大，几乎包容了社会全体成员；保险的项目基本涵盖人们生、老、病、死、失业、伤残等各方面，有多寡之别；资金来源多元化。

3) 福利型社会保障制度

福利型社会保障制度在经济比较发达、整个社会物质生活水平提高的情况下实行的一种比较全面的保障形式，其目标在于“对于每个公民，由生到死的一切生活及危险，诸如疾病、灾害、年老、生育、死亡，及鳏、寡、孤、独、残疾人都给予安全保障”。这项制度来源于福利国家的福利政策，由英国初创，接着在北欧各国流行。

福利型社会保障制度的主要特征是：社会保障政策是福利国家的一项主要政策，依法实施，并设有多层次的社会保障法院监督执行；强调福利的普遍性和人道主义、人权观念，服务对象为社会全体成员，一般包括“从摇篮到坟墓”的一切福利保障，标准也比较高；保障的目的已不完全是预防贫困和消灭贫困，而在于维持社会成员一定的、标准的生活质量，加强个人安全感。

4) 国家保障型社会保障体制

国家保障型社会保障体制是传统的社会主义国家以公有制为基础的社会保障制度，属于国家保障性质。其宗旨是“最充分地满足无劳动能力者的需要，保护劳动者的健康并维持其工作能力”。保障对象为全体公民。每一个有劳动能力的人都必须积极参加社会生产，对无劳动能力的一切社会成员提供物质保障。保障的经济来源靠全社会的公共资金无偿提供。苏联是这一类型的首创和代表。

5) 自助型社会保障制度

在这种模式下，雇主和雇员都必须依法按照职工工资的一定比例向雇员的个人账户缴费，由政府集中统一管理，投资收益归职工个人所有。此种制度不具有互助互济的保险功能，它实质上是政府举办的强制储蓄计划。目前新加坡、马来西亚、印度等二十多个发展中国家采取的都是这种形式。


知识链接

美国社会保障制度的发展

美国现代社会保障制度建立于 20 世纪 30 年代，半个多世纪以来，美国社会保障制度的演变基本上是 1935 年《社会保障法》的延续、发展、扩大。1935 年《社会保障法》由于受经验所限，在实施过程中难免会暴露出各种问题。从杜鲁门到肯尼迪 4 任总统的社会保障改革和调整政策的共同点是：都把强化联邦对社会保障的干预作为联邦政府的重要经济职能并使之经常化；都通过社会保障等立法和行政措施来调整各个利益集团的关系，缓和矛盾，维护统治；都扩大了社会福利保障的范围和对象，特别是 1946 年的一系列有关就业、失业、教育、劳力、医疗、住房等保障措施，已经使美国的社会保障形成特色，并成为名副其实的“福利国家”。20 世纪 70 年代以前美国社会保障政策的改革总体上趋于扩张，这方面提高了居民的福利水平，也带来了联邦政府机构臃肿庞大等问题。围绕这一问题，20 世纪 70 年代后的几届政府精

细了改革。随之开始了收缩福利规模、改革管理办法的改革时期；进入 21 世纪，美国社会保障的养老、失业、伤残等保障项目基本成熟，医疗保障、家庭福利等项目的改革仍然在进行，社会保障进入了完善期。经过 70 多年的发展，美国社会保障制度形成了包括社会保险、社会福利和私营保险三部分的制度。“到 2006 年，美国仅老年、遗属、伤残保险(OASDI)基金资产达 2 万亿美元，年收入 7 450 亿美元，参保人数达 1.62 亿人，向 4 900 万人支付了 5 450 亿美元的保障收益。美国还建立了发达的私营养老保险体系，2005 年美国私人养老基金的资产已有 12.3 万亿美元，加上公务人员的补充养老基金的计划资产已有 2.8 万亿至 3 万亿美元，美国公共和私营养老资产就高达 15 万亿美元以上。”这部分资产成为资本市场资金的重要来源，对美国宏观经济发展提供了有力支持。

(资料来源：王立平，孟令岩．美国社会保障制度的发展及对我国的启示[J]．内蒙古民族大学学报，2011(6).)

4. 社会保障基金的来源

目前世界上实行社会保障制度国家其社会保障基金主要来自于企业负担、个人缴费、国家资助三个方面。其中企业、个人、国家在基金中各占多少份额，完全由各国的具体情况决定。即使一个国家，在不同时期，国家会因经济社会条件和政策的变动而改变基金中三者的负担比例。其具体的征收方式如下。

1) 社会保障税

社会保障税是强制征集社会保障基金普遍而有效的方式。目前在世界上建立了社会保障制度的国家中，60%左右的国家采用了这种税收方式，一些经济发达国家社会保障税占全部税收的将近一半。之所以如此，一方面取决于现代社会经济的稳定发展日益表现出对社会保障制度的依赖性；另一方面是因为社会保障基金的筹集与税收课征技术明显接近，无论是计算基础、计算方法还是征收对象，都存在着类似与趋同。换言之，社会保障基金筹集方式倾向于税收化，是为了保证筹资的顺利进行与征收的固化。

从各国社会保障税的实践来看，其税基主要是工薪收入，设立的项目大致有医疗保险、老年保险、疾病保险、生育保险、失业保险、伤残保险及遗嘱保险等。一国的经济条件不同，所设立的社会保险税的项目也不同，一般情况下，经济发达国家社会保障税的项目较多，欠发达国家的社会保障税项目较少。社会保障税的纳税人一般为雇员和雇主，税款由双方共同分担，但在某种情况下，也有雇主单方缴纳的。社会保障税税率的高低主要取决于社会保障的覆盖面和受益人的受益程度。不同的税目设计不同的税率，通常采用的税率有两种：一是比例税率，在规定的税基限额下适用，超过税基限额的部分不征税；二是累进税率，即根据工薪收入的不同等级确定税率。两种税率相比，比例税率的累退性较为突出，低收入者所负担的税收比高收入者更高；累进税率更能体现公平税负的原则。

2) 社会统筹

社会保障基金的社会统筹，指的是由企业、事业单位和社会团体及职工个人按照一定标准提取各种社会保障基金，如养老保险基金、失业保险基金、医疗保险基金等，交由社会保障统筹机构管理，实行一定范围内的社会统筹。社会保障由社会统筹负担，对个人而言，有利于消除职工的后顾之忧，使其生产的积极性和生活质量得到更好的保护；对企业而言，按企业工资总额的一定比例缴纳社会保障基金，使基金成为劳动力成本的一个部分，会增强企业控制劳动力成本与优化人力资源的配置意识，促使企业提高经济效益；对社会而言，社会保障基金在全社会范围内调剂使用，集中管理，不仅可以有效地保证基金的专款专用，加速资金周转，提高资金的使用效益，而且可以通过不同时期净基金余额的增减

自发地对经济运行逆向调节，缓解经济波动幅度。基金统筹方式较之于征收社会保障税，更接近于中国目前的实际情况，更有利于因地、因时制宜，灵活掌握，是现阶段我国筹集社会保障基金的可行方式。

3) 财政预算拨款

财政预算拨款是指国家在预算中设立社会保障基金，参与国民收入的分配和再分配，形成预算收入，将其中一部分用于各种抚恤费、社会福利救济费、自然灾害救济费、预算内行政事业单位离退休费用等拨款支出，这是目前中国社会保障基金的重要筹集和分配方式。社会保障是社会各方共同兴办的事业，国家责无旁贷，理应发挥重要作用，因此财政预算拨款是社会保障基金正常运转的可靠保证。国家如何在社会保障事业中发挥作用，发挥到何种程度，或者说在社会保障基金的筹集中占多大份额，这已经成为世界各国普遍面临并亟待解决的显示问题。

除了上述三种社会保障基金的筹资方式以外，私人和社会团体的捐助也是一种辅助方式，以此可以动员一部分资金用于社会保障事业，如社会福利事业的有奖募捐等。

5. 社会保障基金的筹资模式

从世界各国社会保障制度的实施情况看，各国对社会保障基金的筹集模式主要有三种。

1) 现收现付模式

这是一种以近期横向收支平衡原则为依据的基金筹集模式，要求当年或近期内所有参保单位按照统一的比例提取社会保险基金，在收支过程中实现基本平衡。其做法是：首先，对当年或近期内各项社会保险所需支付的费用进行测算；然后，按照需要分摊到参保的单位和个人，按统一比例提取，当年支付，不为以后年份提供储备基金。现收现付模式下，当代人经费劳动者负担——医疗保险，上代人经费当代人负担——养老保险，非劳动者经费劳动者负担——失业保险。其优点是操作简便易行，每年均可根据保障费用需求的增长情况及时调整缴费比例，以保持费用收入的平衡。这种模式体现了社会保险互助互济的调剂职能，也可避免物价上涨后基金贬值的危险。现收现付模式是根据当年保障支出的需要来筹措保障资金，因而是一种“量出为入”、“以支定收”的方式。但是，由于现收现付模式没有长远的规划，事先没有必要的储备积累，因而在未来社会保障费用支出需求急剧增长的情况下，为了保证费用支出之需，不得不大幅度提高收费率，从而引起筹资对象负担加重。这种情况达到一定程度时，甚至会出现费用征集与支付的危机，特别是从长期看，经济波动和人口老龄化的出现，使得保障支出和筹资规模不稳定，青年一代对老年人承担的责任较大，影响经济稳定运行。

2) 完全基金模式

这是一种以长期纵向收支平衡原则为依据的基金筹集模式，要求劳动者在整个就业或投保期间，采取储蓄积累方式筹集社会保障基金。其办法是：首先，对社会经济发展水平、人口状况、失业率、退休比率、指数化工资率、预期平均寿命、利息率等相关指标进行预测，综合测算出参加社会保险的成员在整个投保期间或退休后享受各种社会保障待遇所需的基金总额；然后，采取先提后用的方法，将其按一定的提取比例分摊到整个投保期间，由投保人按期提取；与此同时，对已提取而尚未支付的保险基金进行有计划的管理和营运。完全基金模式寻求今天基金的积累与未来的支付相适应，一开始启动就要收取较高的费率，筹资速度快，可以在短期内筹到大笔资金。这实际上是一种强制性的长期储蓄制度，其最

大优点是不受老龄化的影响。但从另一面看，首先，完全基金模式积累的货币资金受货币贬值的影响，几十年后达不到应有的购买力；其次，完全基金模式几乎不具有社会保险的社会互济功能，不能积累足够养老费用的一部分人最终还是要由社会来负担；再次，完全基金模式要求很高的积累率，不可避免地要加大企业成本。这种筹资方式要求在初期，筹资对象既要负担当前正进入老年人行列的社会成员所需的社会保障费用，又要负担他们自己在进入老年人行列时所需要的社会保障费用，这是人们难以承受的。并且，积累的储备基金只有在保持较低通货膨胀的情况下才能取得保值增值的效果，而这又将是十分困难的。

3) 部分基金模式

这种方式将近期横向收支平衡与远期纵向收支平衡相结合，在满足一定时期支出需要的前提下，留有一定的储备基金，据此确定收费率。部分基金模式是建立社会保障基金较灵活的模式，一方面，它可避免收费率的频繁调整，使企业和财政的社会保障支出负担均衡；另一方面，由于储备数量少，因此受通货膨胀的影响较小，能较好地保证社会保障基金收益者的生活水平不致下降。由于兼容了以上两种筹资模式的优点，部分基金模式被许多国家采用。部分基金模式在初期的收费率高于现收现付模式，低于完全基金模式，相对较稳定，作用力较温和，既易于被筹资对象接受，又能在一定程度上满足社会保障支出的需要。但部分基金模式收费率的确定有一定的难度，筹集到资金在满足现实需要之后，究竟留出多少以适应未来需要将很难确定。如果收费率过高，筹资对象承受不了；收费率过低，又满足不了支出需要。



知识链接

智利的社会保障模式

作为拉丁美洲公共养老金制度“私有化”的突出代表，智利 1994 年被世界银行政策研究报告称为当时“唯一完全放松集权的养老金制度模式”。智利的社会保障创新经历了一个较长的过程：1911 年智利是第一个引入社会保险的拉美国家；1916 年，一项基于强制性的雇员工伤补偿方案建立；1924 年一项提供几个行业的雇员养老、残疾、遗属津贴和医疗照顾的综合系统形成；此后各种考虑不同集体利益的特别资金建立，因而到 1978 年，已经有超过 200 个法规管理的 160 项独立资金项目存在；尽管社会保障体系如同其他拉美国家一样仍然支离破碎，但智利是这个地区保障覆盖范围最高的国家，已有 68%的劳工拥有养老、残疾、死亡、生育和疾病的保障，医疗照顾和儿童福利也得到一定发展。尽管智利的社会保障体系在发展中国家中已经非常引人注目，其困难也是不容忽视的，主要体现为资金过于分散、不利于管理。1973 年，皮诺切特政变上台，成立军政府，基于“芝加哥学派”的新自由主义学说，于 1979 年进行社会保障体制改革，建立基金制的养老保险体制，并于 1980 年颁布了《养老保险法》。在养老保险领域，建立起全新的以个人账户积累为基础，以私营化管理为基本特征，强调自我积累、自我保障、经营性原则的养老保险运行机制。智利的改革被称为智利模式，并在拉美国家得到推广。智利养老保险制度的基本内容可概括为：政府实施立法和监控，民营机构具体操作，个人账户强制储蓄，雇主不交费，政府承担最终风险。养老金的投资运作由养老金管理公司负责。为了控制投资风险，智利政府对养老金的投资及管理有非常严密的规定。从对养老金基金投资限制看，智利的养老金基金的监管属于严格的限量监管，代表政府对养老金管理公司进行技术监督和控制的机构是养老金管理总监署。

(资料来源：杨卫平，杨胜刚．英、美、日、智利社会保障制度改革比较研究[J].
财经理论与实践，2005(03).)

5.1.4 我国社会保障制度

我国的社会保险制度始建于20世纪50年代初期，包括养老、工伤、医疗、生育等保障制度，1986年又在国有企业建立了待业保险制度。

1. 我国传统社会保障法律制度的建立

1949年新中国成立即着手建立社会保障制度。1951年2月26日政务院颁布了《中华人民共和国劳动保险条例》(以下简称《保险条例》)，《保险条例》的颁布实施，标志着我国除失业保险外，包括养老、工伤、疾病、生育、遗属等的职工社会保险制度已初步建立。该法规适用于国营企业和部分集体企业。与此同时，国家机关工作人员的社会保险制度也以颁布单行法规的形式逐步建立起来。此后的30多年，国家颁布了许多相关法律法规，建立起了适用于计划经济时代的社会保障制度。

2. 改革开放以来我国社会保障法律制度的重构

改革开放以来，我国开始了社会保障制度的重构。这一过程与国家经济体制改革是同步的。从20世纪80年代开始，在部分城市实行社会保险制度的试点改革，继而在全国范围内实行，经过30年的努力，我国已建立起了适用于市场经济秩序的社会保障制度。

目前我国社会保障制度基本包括两大部分：一是完全由国家财政支撑的项目，包括对社会脆弱群体的救助，对军人及其军烈属的优抚安置，对无依无靠的孤老残幼、残疾人员及社会大众举办的社会福利和有关的社区服务，完全属于国民收入再分配范畴，充分体现社会公平；二是由用人单位、职工个人缴费、国家给予适当补助的三方共同筹资的项目，包括养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险等，属于社会保险范畴，其中，养老保险和医疗保险实行个人账户与统筹相结合，其他三项保险属于完全统筹的项目。与前项内容比较，我国现行的社会保险是在劳动者与用人单位建立劳动关系的基础上实行的，既体现公平与效率，又注重权利与义务相结合。

1) 养老保险制度

1997年，国务院发布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》，明确规定我国现行的“统账结合”的养老保险制度。统账结合是社会统筹与个人账户相结合的简称。这项制度的主要内容有：

每个企业为职工向社会统筹基金缴纳养老保险费，同时还向职工的个人退休账户缴纳保险费，职工个人在就业期间向自己的个人退休账户缴纳保险费。

企业总的缴纳基本养老保险费的比例，一般不得超过企业工资总额的20%，个人缴纳基本养老保险费的比例，1997年不得低于本人缴费工资的4%，1998年起每两年提高1个百分点，最终达到本人缴费工资的8%。按本人缴费工资11%的数额为职工建立基本养老保险个人账户，个人缴费全部记入个人账户，其余部分从企业缴费中划入。

职工退休后其养老金由两个部分组成。一是从养老统筹基金领取的基础养老金；二是从个人账户领取的个人账户养老金。个人账户储存额只用于职工养老，不得提取支取。20世纪末，我国已初步建立社会养老保险、企业补充养老保险、个人储蓄性保险的多层次养老保险体系，规定了国家、企业、个人三方负担的多元化筹资渠道，实行社会统筹与个人账户相结合的养老金计发办法，从国家到地方均有专门的机构管理，并且基本确保养老金

按时足额发放。截至 2012 年 6 月底，全国总参保人数达到 3.9 亿人，其中参加城镇职工基本养老保险 2.9 亿人。1.1 亿城乡老年居民按月领取养老金。

2) 医疗保险制度

1994 年，经国务院批准，国家经济体制改革委员会(已撤销)、财政部、劳动部(已改组组为人力资源和社会保障部)、卫生部(已改组为国家卫生和计划生育委员会)印发了《关于职工医疗制度改革的试点意见》，明确提出职工医疗保障制度改革的目标是建立社会统筹医疗基金和个人账户相结合的制度，并使医疗保险制度逐步覆盖城镇所有劳动者。1996 年，国务院再次批准了《关于职工医疗保障制度改革扩大试点的意见》，在全国范围内进行了医疗保险制度改革的试点。1998 年，国务院正式发布《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》(国发[1998]44 号)，从而建立了现行的医疗社会保险制度，主要内容有：

城镇所有用人单位，包括企业、机关、事业单位、社会团体、民办非企业单位及其职工，都要参加基本医疗保险。基本医疗保险费由用人单位和职工共同缴纳，单位缴纳的一部分进入社会医疗保险统筹基金，由专门机构统一管理和使用，另一部分和职工个人缴纳的保险费一起进入个人医疗保险账户，归个人所有。

企事业单位和职工个人按工资总额的一定比例缴纳医疗保险费，目前用人单位缴费率控制在职工工资总额的 6%左右，职工缴费率一般为本人工资收入的 2%。

基本医疗保险统筹基金由统筹基金和个人账户构成，职工个人缴纳的基本医疗保险费，全部记入个人账户，用人单位缴纳的基本医疗保险费分为两部分，一部分用于建立统筹基金，一部分划入个人账户。职工医疗费用先由个人账户自付，个人账户不足时，由个人自付。个人自付超过本人工资的 5%时，由社会医疗保险统筹基金和个人共付，个人负担的比例随着医疗费用的上升而下降。

截至 2012 年 6 月，城镇基本医疗参保人数达到 5.2 亿人。

3) 失业保险制度

1999 年 1 月 22 日，国务院在 1986 年和 1993 年待业保险规定的基础上，再次发布了《失业保险条例》，该条例进一步扩大了失业保险的范围，调整了失业保险基金的来源。该条例的基本内容有：

城镇企业事业单位、城镇企业事业单位职工都要参加失业保险，城镇企业、事业单位按照本单位工资总额的 2%缴纳失业保险费，城镇企业事业单位职工按照本人工资的 1%缴纳失业保险费。

失业保险金应按照低于当地最低工资标准、高于城市居民最低生活保障标准的水平发放，具体标准由各地政府确定，失业保险基金在直辖市和设区的市实行全市统筹。失业者从社会保险机构领取失业保险金的最长期限为 2 年，超过 2 年仍然没有重新就业的，可根据当地的具体规定转入社会救济。

截至 2012 年 6 月底，全国参加失业保险人数 1.46 亿人。

4) 工伤保险制度

2003 年 4 月 27 日，国务院颁布《工伤保险条例》，规定所有企业及其职工都要参加工伤保险制度，由用人单位缴纳工伤保险费，工伤保险实行社会统筹，设立工伤保险基金，对工伤职工提供经济补偿和实行社会化管理服务。该条例对工伤的范围及其认定、劳动鉴定和工伤评残、工伤保险待遇、工伤保险基金的管理和使用等问题都作了具体规定。截至 2012 年 6 月，工伤保险参保人数将达到 1.82 亿人。

5) 生育保险制度

1994 年 12 月，劳动部颁发了《企业职工生育保险试行办法》，规定生育保险按属地原则组织，生育保险费用实行社会统筹。生育保险基金由企业按照其工资总额的一定比例向社会保险经办机构缴纳生育保险费，建立生育保险基金。生育保险费提取比例一般不超过企业工资总额的 1%。女职工在生育期间可享受生育待遇。其生育的检查费、接生费、手术费、住院费和药费由剩余保险基金支出，超出规定的医疗服务费和药费由职工个人负担。截至 2012 年 6 月，全国生育保险参保人数将达到 1.46 亿人。

6) 社会救济

社会救济是政府通过财政拨款，向城乡贫困人口提供资助的社会保障计划。1999 年 9 月，国务院发布了《城市居民最低生活保障条例》。我国的社会救济由民政部门进行管理，社会救济体系由以下四个方面构成：一是城镇居民最低生活保障，我国已普遍建立城市居民最低生活保障制度，目的在于确保城镇居民基本生活。据统计，全国城镇享受最低生活保障金的人数 2005 年为 2 234.2 万人。二是下岗职工生活补贴。为有效解决国有企业下岗职工基本生活保障问题，国务院要求各地区和各有关部门在有下岗职工的国有企业建立再就业服务中心，并按照企业自筹、社会筹集和财政的筹资原则，确保下岗职工的基本生活。三是农村“五保户”救济。即政府向农村中的“五保户”提供资助。四是灾民救济，即政府向遭受严重自然灾害而陷入生活困境的城乡居民提供的资助。2011 年我国投入社会救助金 1 460 亿元。

5.2 财政补贴支出

5.2.1 财政补贴支出的含义和特征

20 世纪以来，随着政府干预社会经济生活程度的加深，财政补贴开始成为一种全球性的财政经济现象。它作为一种特殊的公共支出手段被世界各国政府普遍重视，成为各国政府管理和调节社会经济的重要工具。

1. 财政补贴支出的含义

财政补贴是国家根据一定时期政治和经济发展需要，为执行某些政策，对特定的产业、部门、地区、企事业单位、个人或项目给予特定补助和津贴。

财政补贴是国家财政给予的补贴，其行为主体是国家；其依据是国家在一定时期的社会、政治、经济的有关政策；其对象是一些特定的行业、地区、企事业单位和特定的事项；目的是使生产、流通、消费等环节协调一致。财政补贴是财政分配中的一种特殊形式，是国家在经济管理中的一个重要经济杠杆，它通过物质利益在国家、企业、个人之间的再分配来调节社会生产和生活，它对于促进经济发展、引导人们的消费起着重要的作用。

财政补贴与社会保障支出同属于财政的转移性支出，它们之间有很多相似之处。从政府角度看，都是国家拿出一部分税收，无偿转移给受益者，使受益者收入增加。从受益者角度来看，无论以何种名义获得政府的补贴，都是受益者实际收入的增加，因而经济状况都较以前有所改变。

但是同样一笔钱，是用于财政补贴还是用于社会保障，效果不一样。用于社会保障的

转移支出对市场价格的影响是间接的、不确定的。而财政补贴与相对价格的变动联系在一起。或是补贴引起价格变动；或是价格变动导致财政补贴。因为有这种关系，很多人就把财政补贴称为价格补贴或财政价格补贴。社会保障支出则与产品和劳务的价格不发生直接联系，人们获得社会保障收入后若用于购买，可能会使购买商品的价格发生变动，但是这种变动极不确定，又是间接的。因为与相对价格结构有直接联系，财政补贴便具有改变资源配置结构、供给结构与需求结构的影响，而社会保障支出则很少有这种影响。

2. 财政补贴支出的特征

1) 政策性

财政补贴是国家为了实现某种特点需要而实施的，在补贴对象、补贴数额、补贴期限上等都要体现政府的目标，因而具有很强的政策性。由于国家的政策是多方面的，不仅有经济的，还有社会各方面的，所以财政补贴就成为国家调节经济的一个杠杆，而且也是调节各种社会关系、保持社会稳定的一种重要手段。

2) 灵活性

国家的经济情况、社会形势等是经常变化的，财政补贴作为国家调节经济的手段，其方法、内容等也就要随着形势的变化而做出相应的调整，及时地进行修正，以便于适应客观实际的要求。所以，财政补贴具有一定的灵活性。

3) 时效性

财政补贴一般是根据国家一定政策实施的，当国家的政策发生变化后，财政补贴的适应性就会发生一定的失灵，其效用就会受到一定的影响，当相应的政策失去效力时，财政补贴就应随之终止。财政补贴带有明显的时效性。

5.2.2 财政补贴支出的分类

1. 按照财政补贴的项目划分

(1) 价格补贴。是指由于国家价格政策造成的价格扭曲给生产者带来损失而给予的财政补贴。它是我国财政补贴的主要内容，价格补贴政策的实施目的在于稳定价格、调节供求关系、平衡生产者和消费者利益。价格补贴在财政补贴中所占的比例最大，而价格补贴中，最主要的内容通常是农副产品的价格补贴。

(2) 企业亏损补贴。是指国家在国有企业发生亏损时，为了维持企业的生存而给予的补贴。这种补贴要列入国家计划，并且仅限于国有企业。企业亏损补贴分为政策性亏损补贴和经营性亏损补贴。政策性亏损补贴是指国家给予因贯彻国家政策而造成亏损的国有企业的补贴。经营性亏损补贴是指国家给予因经营管理不善而造成亏损的国有企业的补贴。一般来说，国家对经营性亏损补贴原则上不予补贴，只对政策性亏损进行补贴。但对一些生产急需产品和重要产品的国有企业，经国家财政部门审批后，可给予暂时性的补贴。

(3) 财政贴息。是国家对企业的某些用于规定用途的银行贷款，就其支付的贷款利息提供的补贴。实质上是财政替企业向银行支付利息，是国家财政应用金融手段对重点企业或项目给予的扶持。它包括全额补贴和差额补贴。财政贴息的目的是促进企业进行技术改造、发展优质名牌产品、新技术的推广等。

(4) 进出口补贴。进出口补贴是国家为体现产业政策，给予进口急需产品进口商的一

种补贴；出口补贴是国家为降低出口商品的成本和价格，提高商品在国际市场上的竞争力，给予出口商和出口商品生产者的补贴。

(5) 公用事业补贴。是指包括公共交通、燃气、自来水等在内的公益事业，当国家规定的收费标准低于成本时给予的财政补贴。这类补贴由地方财政管理，其补贴的数额没有包括在国家统计局的结果补贴数额内。

2. 按照财政补贴的透明度划分

(1) 明补。就是指政府以现金形式直接将财政补贴给予最终接受补贴者的行为。其直接效果是增加受补贴者的收入。

(2) 暗补。就是政府将补贴给予向最终消费者提供商品或劳务的经营者，从而降低商品和劳务的价格，提高最终消费者的福利水平。

与明补相比，暗补的特点有：

第一，暗补改变了市场相对价格。明补是通过提高补贴者收入而不改变相对价格来实现，而暗补是通过降低商品和劳务的价格，改变相对价格来实现的。虽然暗补与明补都表现为受补贴者福利水平的提高，但是一般说来相对价格变动会产生效率损失。

第二，暗补比明补显示更多的分配不公平。明补表现为接受补贴者现金收入的提高，在相对价格不变和消费者偏好相同的条件下，同等现金补贴收入，表现为同等的购买力，体现在数量相同的商品量上，显示了公平的一面。但暗补表现为市场价格的相对变动，同一商品得到的暗补越多，其相对价格表现越低，受补贴者消费该商品的数量越多，其享受的补贴就越多，体现了接受补贴者最终取得补贴好处的差异，显示了非公平的一面。

第三，暗补的针对性强。人们消费的商品五花八门，明补增加了人们的收入，根据不同的偏好，有可能人们增加消费量的商品并非政府想补贴的商品，补贴易流失。暗补则是针对某一商品或劳务的经营者，不易流失到其他商品。

由此可见，暗补的关键是影响相对价格，使暗补较明补会产生价格扭曲、效率损失，但这并不能说明暗补劣于明补，它在针对性与操作难易程度方面仍优于明补，因此这两种基本补贴方式应当因地制宜地使用，才能取得良好的效果。

3. 按照财政补贴对象划分

(1) 对生产者的补贴。是指在自然资源条件变化和生产资料提价使生产企业盈利减少或出现亏损时，国家给予受影响企业的补贴。这种补贴的目的是既保障企业的合理盈利水平，又保持物价的稳定。

(2) 对商业企业的补贴。是指为了促进工农业生产的发展，国家提高了部分工业品的出厂价和部分农产品的收购价格，但为了稳定生产和物价，安定人民生活，其销售价格不变。这样，进价大于销价的差价亏损由国家给予补贴。这些补贴有的给予了批发企业，有的给予了零售企业。

(3) 对消费者的补贴。是指由于商品价格发生变动，国家给予消费者的补贴。这种补贴有两种形式：一种是由于消费品价格提高，职工工资未动，国家为了保证职工实际生活水平不下降，定期给予职工生活补贴；另一种是当价格变动时，国家不直接将补贴发给职工，而是通过补贴经营企业，来控制物价上涨。

4. 按照财政补贴内容划分

(1) 现金补贴。是指国家以发放现金的形式直接支付给接受补贴者，使接受补贴者得到工资以外的额外收入。

(2) 实物补贴。是指国家按低于产品成本或微利的价格向企业和个人提供产品，而企业的亏损由财政给予补贴。购买低价产品的企业和个人是补贴的受益者。

5.2.3 财政补贴支出的经济影响

1. 财政补贴的积极作用

1) 促进产业结构调整，优化资源配置

市场经济的首要功能是有效地进行资源配置，即对资源配置起着基础性的作用。但市场经济天然存在着重市场公平、轻社会公平，重经济效益、轻社会效益等固有缺陷。如果这种缺陷不能得到有效抑制，将可能引起严重的社会经济问题。因此，作为宏观调控主体的国家，有必要运用调节手段，对资源配置发挥调节作用，以纠正市场经济的缺陷。财政补贴是国家调节经济活动的杠杆之一，通过是否补贴、补贴方式的选择、补贴数量的多少来改变相对价格体系，充分发挥其收入效应和替代效应，以引导生产和消费。这可以弥补市场缺陷，优化资源配置。

在现实经济生活中，企业生产和经营关系到国计民生的产品，有些只能采取保本微利的经营方式，企业由此会产生亏损。但从全局出发，又必须允许这类企业亏损存在，并对亏损进行补偿，以保证企业利益不致损害，这就是财政的政策性亏损补贴。另外，为鼓励企业投资国家急需发展的产业，如交通、能源、基础设施、高新技术等，国家通过向其提供财政补贴和各种税收优惠，则能引导资源向符合国家产业政策的方向流动，贯彻国家的产业政策和技术政策，促进产业结构调整和技术进步，从而有利于资源的优化配置。

2) 对外贸易增长，增进技术交流和合作

一个国家的进出口贸易离不开财政补贴的大力扶持。许多国家为了提高本国产品的竞争能力，占领国际市场，纷纷采用财政补贴方式，如出口补贴、低息贷款、提供低价运输条件以促进出口的同时，对本国急需的产品和先进技术采用进口补贴、税收支出等方式加以引导，以促进本国经济的发展。财政补贴对国际价格分配的调整由汇率政策也能实现，但汇率政策“牵一发而动全身”，将影响所有进出口商品以致资本项目等各个方面，财政补贴则可针对部分商品，更适合于日常的微调。

3) 财政补贴对总需求的影响

在经典的西方经济学理论中，总需求的扩张对于社会经济的发展有着巨大的推动力，它由四部分组成：消费、投资、政府支出和净出口。财政补贴给予消费者，将转化为消费和储蓄，由于财政补贴的项目于基本生活需要关系密切，因此转化为消费的部分不容忽视；财政补贴给予生产者，一般都会引起投资的增加，若针对出口企业，则有利于净出口的增加；财政补贴对政府购买支出的效应与以上三者相反，它将引起对政府购买支出的挤出，特别是在政府可以运用的资金总量一定的情况下。总的来说，财政补贴对于总需求的影响是刺激总需求的扩张。

4) 财政补贴一般针对扭曲的社会价格体系

这种价格体系往往会造成社会财富在市场交易者之间的不公平分配，一方取得了额外

收益，另一方则受到了损害。财政补贴通过对某些特定的社会成员和产品提供补助，充分发挥其收入效应和替代效应，增加社会成员的收入或降低某些产品的价格，以达到提高人民生活水平的目的。特别是物价补贴中的粮油价格补贴、肉食品价格补贴和平抑物价补贴，对保证人民生活安定起到了积极作用。例如，在 2003 年的 SARS 危机之中，为了稳定市场，中央政府和地方政府对交通业、餐饮业、旅游业等受严重冲击的行业实施了相应的补贴和优惠政策，这些措施对稳定社会和经济秩序发挥了积极作用。

由以上分析可见，合理的财政补贴将有利于完善的价格体系的形成，协调社会收入分配，刺激社会总需求，维持社会稳定。但值得注意的是，运用财政补贴必须控制好“度”，才能对经济产生有利的影响。


知识链接

惠民节能产品的“补贴新政”带来了什么

五年来，国家实施节能产品惠民工程，消费者购买列入目录的三类节能产品，可直接享受财政补贴。2012 年，国家先后两次扩大节能产品推广范围，又有 11 类节能产品纳入财政补贴。同时，中央财政今年安排共计 350 亿元的资金用于补贴。那么，节能产品补贴给我们带来什么?

近日，中央财政进一步加大投入，扩大节能环保产品推广，把高效节能台式计算机、单元式空调、风机、水泵、压缩机、变压器等六类节能产品纳入财政补贴范围。

自 2009 年以来，财政部、国家发改委实施“节能产品惠民工程”，采取财政补贴方式，加快高效节能产品的推广。从最初推广的节能灯、节能汽车、高效电机等产品开始，直至 2012 年补贴范围先后进行两次扩围。除了近期的这次，2012 年 6 月，高效节能平板电视、空调、洗衣机、电冰箱、热水器这 5 类产品也纳入到补贴范围。目前，共有 14 类产品纳入财政补贴范围。

对节能产品实施补贴，其主要目的是，在全社会引导形成节约能源资源和保护生态环境的消费模式，有效扩大节能产品的市场份额，带动企业加快技术改造与产业升级，生产出更多适销对路的节能产品，有利于实现“稳增长、促节能、惠民生”等多重政策目标。

2012 年 6 月补贴扩围的节能产品以家电为主，经过两三个月的产品选型申报，目前参与节能产品惠民工程的家电已陆续上市。不同类型的家电，补贴金额不同。冰箱 260 元、330 元、400 元不等，洗衣机 200 元、260 元不等，燃气热水器 200 元、300 元不等，空调 200 元、400 元不等，液晶电视 300 元、400 元不等。

一位卖场销售人员说，要获得补贴，在购买家电后，要持有产品条码、身份证原件和复印件等再来卖场一趟，办个手续，当场即可获得补贴现金。

节能补贴已成为家电的卖点。一位卖场促销人员说，从销售情况看，某款家电有节能补贴，与同类同品牌的产品相比，对消费者会有吸引力，不仅仅是价格上的实惠，更表明了产品的节能性获得了国家认可。

(资料来源：http://www.ha.xinhuanet.com/hnxw/2012-10/11/c_113331941.htm.)

2. 财政补贴的负面效应

值得注意的是，既然财政补贴是调节手段，那么它在市场经济条件下对资源配置应起辅助性作用。也就是说，财政补贴功能的发挥，不应扭曲价格，破坏市场配置资源的基础作用，否则也会对国民经济造成消极影响。

1) 扭曲价格体系，影响价格调节作用的发挥

价格作为经济杠杆在经济活动中起着不可忽视的作用。合理的价格是通过市场化价格

机制来实现的。财政补贴改变了相对价格体系，掩盖了商品的真实价格。价格背离价值，使价格杠杆固有的调节经济、引导竞争、资源配置等功能受到了一定程度的限制，这就违背了市场经济的运行机制。由于补贴是在价格之外对商品价格低于价值的部分进行补偿，这样就掩盖了补贴商品的真实成本、价值及其相关商品的比价关系，如果长期、过度补贴，将造成不合理价格体系的进一步扭曲，使价格信号失真，并造成整个价格体系的紊乱和商品供求关系的结构性矛盾。

2) 企业的预算约束软化

大量的企业亏损补贴使企业的预算约束软化，甚至还可能造成以政策性亏损掩盖经营性亏损，使经营管理不善合法化，这不利于准确考核企业的经济效益，不利于改善企业经营管理，也不利于市场条件下优胜劣汰机制作用的发挥。另外，财政补贴在很大程度上扭曲了成本、销售和利润的相互关系，导致企业经营成果无法反映企业的主观努力，影响了企业间的公平竞争。

3) 加重了财政负担

适当的财政补贴是必要的，但若超过了财政承担能力，会影响到国民经济健康、稳定的发展。财政补贴过多过滥，首先削弱了财力，降低了国家宏观调控能力；其次，挤占经济建设支出和其他支出；再者，财政补贴刚性强，难以压缩，会导致赤字增加，引发通货膨胀。

鉴于上述消极作用，世界各国都对财政补贴采取谨慎的态度，尽量避免和减少其负面效应。财政补贴是一种特殊的分配形式，同时又是政府进行经济调节的杠杆。目前，世界上 80%以上的国家都利用财政补贴来实现一定的政治、经济目标，财政补贴成为一种世界性的经济现象。



中央财政补贴政策不应帮助消化过剩产能

财政部、国家发改委和工业和信息化部联合下发通知，从 2013 年 6 月 1 日起，消费者购买空调等五类高效节能家电产品不再享受中央财政补贴政策。在此背景下，人们对补贴政策的效果进行了深入思考。观察人士认为，对农业等弱势产业和低收入阶层等弱势群体需继续坚持补贴政策，应进一步规范发放程序，增加透明度。同时，补贴政策不应继续充当刺激消费拉动内需的政策着力点，对那些临时需要支持的行业特别是一些市场竞争行业应慎用补贴政策，尤其不能迎合企业的去库存需求，通过补贴帮助企业消化过剩产能。

第一，补贴政策在一定程度上会透支消费。以家电补贴为例，2008 年为应对国际金融危机导致的经济增速下滑，刺激消费扩大内需成为一段时间内的政策着力点。有关部门相继出台家电下乡、以旧换新和节能补贴等政策，给家电行业带来较大发展机遇。家电企业业绩在 2009 年、2010 年出现大幅增长。随着时间推移，刺激政策空间有限，政策效应在 2011 年出现递减，2012 年家电企业业绩增长趋缓。

应当看到，补贴政策在短期内确实促进家电销售，政策效果明显。但是，如果补贴政策不适时退出，就会在很大程度上对家电市场造成透支。属于耐用消费品的家电的消费周期通常为 3～8 年，提前购买就意味着未来很长时间内难以再次出现同类消费行为，补贴政策会在一定程度上打乱家电行业固有消费周期，政策对市场的透支需要企业在较长时间消化。

第二，企业易患上补贴依赖症。从光伏补贴、新能源补贴及家电补贴等行业性补贴看，补贴政策的副作用是一些厂家在市场向好时盲目扩充产能，一旦消费收缩后就供求失控，对行业造成更大影响。

家电业最近三年来一直是“靠政策吃饭”，某些企业甚至患上“补贴依赖症”。另一个例子是光伏行业的金太阳补贴政策。这项政策在实施过程中一直在是企业“钻漏洞”与政府“打补丁”的博弈战。一些企业围绕补贴政策跑项目、骗补贴、拖工期和以次充好等传闻不绝于耳，甚至补贴政策成为很多企业能否经营下去的关键。

由此看来，补贴政策不宜长期实施，最终还应通过市场力量促进行业发展，倒逼企业转型升级。

第三，补贴政策易带来贸易争端。以光伏业为例，近些年，中国光伏企业在海外频繁遭遇反倾销和反补贴调查。如果在国外市场遭遇重创，昔日风光的光伏企业可能会面临全行业亏损。

补贴政策之于行业，有时候就像膨大剂对植物的作用一样。过多的行业保护确实在短期内让企业业绩披上亮丽外衣，但是如果不适时调整，长远来看会破坏公平竞争环境，消弭企业家创新动力。植物往往只有经历风雨才能结出健康的硕果，而过多的扶持只能让一个行业变得缺乏竞争力。

所以，补贴政策应着眼于行业长期发展，促进产业和技术升级。只有通过市场竞争，才能让企业健康发展。

5.3 税收支出

除了前面所讲到的直接转移性公共支出之外，还有一种间接的公共支出越来越引起人们的关注，就是税收支出。而且，随着最优税收理论的新发展，把公共支出和税收支出结合起来分析公共财政政策的效果已经成为一个新的研究方向。

5.3.1 税收支出的含义

税收支出是指政府不通过预算对当事人进行转移支付，而是通过税收的扣除、抵免或不予计列等方式来减少当事人的税收负担，达到与转移支付同样的目的。在多年的税收实践中，人们逐渐认识到，对于实现特定的政策目标而言，减少或放弃纳税人应缴税款与先将这部分税款上缴国家，然后再通过预算支出方式拨付给纳税人相比，其结果并无根本区别。因此，税收制度上的某些税收优惠项目的安排具有与预算支出相同的性质。

5.3.2 税收支出的特征

(1) 税收支出有着具体的政策意图和目标。税收支出的目的是激励特定的行为，即通过减少部分纳税人的负担，从而影响其经济行为，对社会经济活动起到特殊的调节作用。从税制来看，税收支出的运用是有目的地影响资源配置的税收政策选择，而另一个税收政策的选择是保持税制的“中性”，实际就是通过基准税制的安排从而不影响资源配置。

(2) 税收支出是一项特殊的、间接的政府支出。税收支出在一定情况下可以与预算直接支出相互替代。政府的支出方式有两种：一种是通过国家预算的直接支出，表现为预算拨款和现金支付；另一种是通过税收制度规定的各种减免条款，即税收支出，表现为对税收收入的放弃，这是一种特殊形式的、间接的政府支出。两类支出具有相类似的性质，并在特定情况下可以相互替代。

(3) 税收支出是对基准税制的一种偏离，其结果是造成政府收入的损失。从税收来看，

税制或税法是由两类不同性质并相互对立的要素所组成：一类是标准性条款，称为基准税制，它们明确了税基、税率、纳税人、纳税期限及统一的税收政策等，并以此有效地取得收入；另一类是与基准税制相背离的特殊条款，即政府为特定目的而制定的旨在优待特定行业、特定活动或特定纳税人的各种税收宽免政策，这些条款导致税收收入的损失或减少。

根据上述分析，比较税收支出与税收优惠的区别如下：

第一，税收优惠可以包含在基准税制之中，也可以在基准税制之外，否则，对基准税制的认定就不会因其模糊而引起争议，而税收支出一定在基准税制之外。因此，税收优惠范畴大于税收支出范畴。换句话说，并不是所有的税收优惠都能纳入税收支出进行管理或控制。

第二，税收优惠可以是不确定的量，而税收支出却应该是可以计量的，否则，对税收支出便无从管理或控制，税收支出也就失去了独立存在的必要性。因此，税收支出是税收优惠中应该而且能够加以计量并进行管理或控制的部分。

5.3.3 税收支出的分类

1. 照顾性税收支出

照顾性税收支出主要是针对纳税人由于客观原因在生产经营上发生临时困难而无力纳税所采取的照顾性措施。例如，国有企业由于受到扭曲的结构等因素的干扰造成政策性亏损，或纳税人由于自然灾害造成暂时性的财务困难。政府除了用预算手段直接给予财政补贴外，还可以采取税收支出的办法，减少或免除这类纳税人的纳税义务。这类税收支出的目的在于扶持国家希望发展的亏损或微利企业、外贸企业，以求国民经济各部门的发展保持基本平衡。但是，需要我们特别注意的是，在采取这种财政补贴性质的税收支出时，必须严格区分经营性亏损和政策性亏损，要尽可能地避免用税收支出的手段去支持因主观经营管理不善所造成的财务困难。

2. 刺激性税收支出

刺激性税收支出主要是指用来改善资源配置、提高经济效率的特殊减免规定，主要目的在于正确引导产业结构、产品结构、进出口结构及市场供求，促进纳税人开发新产品、新技术，以及积极安排劳动就业等。这类税收支出是税收优惠政策的主要方面，税收调节经济的杠杆作用也主要表现于此。刺激性税收支出又可分为两类：一是针对特定纳税人的税收支出；二是针对特定课税对象的税收支出。前者主要是那些享受税收支出的特定纳税人，不论其经营业务的性质如何，都可以依法得到优惠照顾，如我国对伤残人创办的集体企业给予减免税照顾；而后者则主要是从行业产品的性质来考虑，不论经营者是什么性质的纳税人，都可以享受优惠待遇，如我国对农、牧、渔业等用盐可减征盐税等。

5.3.4 税收支出的形式

尽管各国对税收支出已规定出明确的定义，但在实践中，真正把税收支出项目与正规的税制结构截然区别开来，并非易事。许多国家一般把直接支出作为区分标准：如果能用直接支出替代减免项目就列为税收支出；否则，就不能算作税收支出。例如，根据所得税制的构成原则，本不属于课税范围的一些扣除和减免项目，如个人生活费用的扣除、为取得所得而支出的成本扣除等，就不能列为税收支出的范围。

具体确定税收支出项目虽然困难重重，但还是有一定规律可循，就刺激经济活动和调节社会生活的税收支出而言，其一般形式大致有以下几种。

1. 税收豁免

税收豁免是指在一定期间内，对纳税人的某些所得项目或所得来源不予课税，或对某些活动不列入课税范围等，以豁免其税收负担。至于豁免期和豁免税收项目，应视当时的经济环境和政策而定。最常见的税收豁免项目有两类：一类是免除关税和货物税；另一类是免除所得税。免除关税和货物税，可使企业降低固定成本，增强企业在国内外市场的竞争力。至于免除所得税，一方面可以增加新投资的利润，使企业更快地收回所投资本，减少投资风险，以刺激投资；另一方面可以促进社会政策的顺利实施，以稳定社会正常生活秩序，如对慈善机构、宗教团体等的收入不予课税。

2. 税收扣除

税收扣除是指准许企业把一些合乎规定的特殊之处，以一定的比例从应税所得中扣除，以减轻其税负。换言之，税收扣除是指计算应课税所得时从毛所得额扣除一定数额或以一定比例扣除，以减少纳税人的应课税所得额。在累进税制下，纳税人的所得额越高，这种扣除的实际值就越大。因为：一方面，这些国家的纳税扣除是按照纳税人的总所得以一定百分比扣除，这样在扣除比例一定的情况下，纳税人的所得额越大其扣除金额越多；另一方面，就某些纳税人来说，由于在其总所得中扣除了一部分数额，使得原较高税率档次降低到低一级或低几级的税率档次，这等于降低了这部分纳税人的课征税率。

3. 税收抵免

税收抵免是指允许纳税人在某种合乎奖励规定的支出中，以一定比例从其应纳税额中扣除，以减轻其税负。对于这种从应纳税额中扣除的数额，税务当局可能允许也可能不允许超过应纳税额。在后一种情况下，它被称为“有剩余的抵免”；在前一种场合，就成为“没有剩余的抵免”。在西方国家，税收抵免的形式多种更多样，其中最主要的有两种形式，即投资抵免和国外税收抵免。

投资抵免因其性质类似于政府对私人投资的一种补助，故也称为投资津贴。其大概意义是指，政府规定凡对可折旧性资产投资者，可由当年应付公司所得税税额中，扣除相当于新投资设备某一比例的税额，以减轻其税负，借以促进资本形成并增强经济增长的潜力。投资抵免是鼓励投资以刺激经济增长的行之有效的短期税收措施。

国外税收抵免是指常见国际税收业务中，即纳税人在居住国汇总计算国外的收入所得税时，准予扣除其在国外的已纳税款。

国外税收抵免与投资抵免的主要区别在于：前者是为了避免国际双重征税，使纳税人的税收负担公平；后者是为了刺激投资，促进国民经济增长与发展。

4. 优惠税率

优惠税率是指对合乎规定的企业课以比一般税率低的税率。其使用的范围可视实际需要而予以伸缩。这种方法既可以是有限期的限制，也可以是长期优待。一般来说，长期优惠税率的鼓励程度大于有限期的优惠税率，尤其是那些需要巨额投资且获利较迟的企业，常可以从长期优惠税率中得到较大的利益。在实践中，优惠税率的表现形式很多，如纳税限额即规定总税负的最高限额，事实上就是优惠税率的方式之一。



5. 延期纳税

这种方式也称“税负延迟缴纳”，是允许纳税人对那些合乎规定的税收，延迟缴纳或分期缴纳其应负担的税额。这种方式一般可使用于各种税，且通常都应用于税额较大的税收上。因可延期纳税，纳税人等于得到一笔无息贷款，能在一定程度上帮助纳税人解除财务上的困难，采取这种方法，政府的负担也较轻微，因为政府只是延后收款而已，充其量只是损失一些利息。

6. 盈亏相抵

这种方式是指准许企业以某一年度的亏损，抵消以后年度已纳的部分税款；或是冲抵以前年度的盈余，申请退还其以前年度已缴纳的部分税款。一般而论，低效或冲抵前后年度的盈余，都有一定的时间限制。例如，美国税法曾规定，前后可以冲抵的时间是前 3 年，后 7 年内。这种方式对具有高度风险的投资有相当大的刺激效果，因为在这种方式下，如果企业发生亏损，按照规定就可以从以前或以后年度的盈余中得到补偿。当然，正因为这种方式是以企业发生亏损为前提，它对于一个从未发生过亏损但利润确实很小的企业来说，没有丝毫鼓励效果；而且，就其应用范围来看，盈亏相抵办法通常只能适用于所得税方面。

7. 加速折旧

加速折旧是指在固定资产使用年限的初期提列较多的折旧。采用这种折旧方法，可以在固定资产的使用年限内早一些得到折旧费和减免税的税款。例如，1954 年美国税法规定，企业可按放宽了的条款来计算折旧费，是企业在一项新的固定资产使用年限的前一半时间内收回的投资，要比按直线法计提折旧时能收回的投资多出近 50%。加速折旧是一种特殊的税收支出形式。虽然它可在固定资产使用年限的初期提列较大的折旧，但由于折旧累计的总额不能超过固定资产的可折旧成本，所以其总折旧额并不会比一般折旧高。折旧是企业的一项费用，折旧额越大，企业的应课税所得越小，税负就越轻。从总数上看，加速折旧并不能减轻企业的税负，政府在税收上似乎也没有什么损失。但是，由于后期企业所提的折旧额大大小于前提，故后期税负较重。对企业来说，虽然总税负未变，但税负前轻后重，有税收递延缴纳之利，与政府给予一笔无息贷款的效果相同；对政府而言，在一定时期内，虽然来自折旧方的总税收收入未变，但税收收入前少后多，有收入迟滞之弊，政府损失了一部分收入的“时间价值”。因此，这种方式同延期纳税方式一样，都是税收支出的特殊形式。

8. 退税

退税是指国家按规定对纳税人已纳税款的退还。退税的情况有许多，如多征误征的税款、按规定提取的地方附加、按规定提取代征手续费等方面的退税。这些退税都属于“正规税制结构”范围。作为税收支出形式的退税是指优惠退税，是国家为鼓励纳税人从事或扩大某种经济活动而给予的税款退还。其中包括两种形式：出口退税和再投资退税。出口退税是指为鼓励出口而给予纳税人的税款退还，包括两种：一是退还进口税，即用进口原料或半制成品，加工制成成品后，出口时退还其已缴纳的进口税；二是退还已纳的国内销售税、消费税、增值税等。再投资退税是指为鼓励投资者将分得的利润进行再投资，而退还纳税人再投资部分已纳税款。



知识链接

结构性减税政策

所谓结构性减税政策，是政府在实施积极财政政策中通过调整优化税种及其构成要素减轻居民和企业税负，以激发市场活力、增强发展动力，推动国民经济又好又快发展的宏观调控手段。可以从以下四个方面来理解结构性减税政策。

结构性减税作为积极财政政策的重要组成部分，本质上是政府的一种宏观调控手段。它通过调整税种、税目、税率和税式支出等可控变量，有选择性地减轻市场主体的税收负担，引导其在追求自身利益最大化的同时按照宏观调控预期目标进行生产经营活动，从而更好地发挥市场在资源配置中的基础性作用，促进经济长期平稳较快发展。可见，结构性减税是一种市场导向的发挥税收作用的间接调控手段。

结构性减税通过各种政策工具的优化组合建立科学有效的内在机制，发挥组合拳的最佳效应。结构性减税是一个多元税收政策工具的组合体，税种的选择、税目的增减、税率的调整及税式支出的变化都是政策工具，需要通盘考虑、统筹使用，建立各种政策工具科学组合、优势互补、有机衔接、协调联动的内在机制，力争用最小的政策资源和代价取得最大的宏观调控效应。

结构性减税通过减轻企业和居民税收负担的传导机制，实现总量上的扩张效应和结构上的激励调节。调整税种、税目、税率和税式支出，一方面能够减轻企业和居民的税收负担，为市场主体创造良好的税收环境，增强微观经济主体的活力；另一方面通过税收政策的导向功能，引导投资和消费行为，调整经济结构，优化配置资源，促进经济社会更好发展。

(资料来源：http://finance.people.com.cn/GB/17419937.html.)

本 章 小 结

转移性支出是指政府单方面将资金支付出去，而没有相应的商品劳务流入政府手中的支出。其主要包含社会保障支出、财政补贴、税收支出。

社会保障支出是政府用于向因各种原因失去生活来源的社会成员提供基本生活保障的支出。社会保障制度是指国家通过立法程序，对国民收入进行再分配，形成社会消费基金，对由于多种原因而发生生存困难的社会成员给予的物质帮助，以保障其基本生活需要的一系列有组织的措施、制度和事业的总称。一个国家的社会保障体系至少应包括社会保险、社会救济、社会福利和优抚安置。

财政补贴是国家为了推行某项政策导致某些个人和经济组织利益受损而向其提供的无偿补助。政府财政补贴支出的主要目的是为了解决外部效应问题。财政补贴作为政府调节国民经济运行的基本经济手段，为世界各国所普遍采用。

税收支出是指政府通过特殊的法律条款规定，给予特定纳税人以各种税收优惠而形成的财政收入损失或放弃的收入。税收支出的形式主要有以下几种：税收豁免、纳税扣除、税收抵免、优惠税率、延期纳税、加速折旧、优惠退税等。



关键术语

社会保障　社会保障制度　社会保险　现收现付式　基金制　价格补贴　税式支出

一、复习题

1. 选择题

(1) 社会保障制度的核心是(　　)。

A. 社会保险制度　　B. 社会救济制度
C. 社会福利制度　　D. 社会优抚制度

(2) 失业保险金的给付期限最长为(　　)。

A. 12个月　　B. 18个月　　C. 24个月　　D. 36个月

(3) 财政补贴是(　　)。

A. 公共消费性支出　　B. 投资性支出
C. 转移性支出　　D. 社会保障支出

(4) 明补和暗补属于(　　)。

A. 按财政的补贴性质分类　　B. 按财政补贴的对象分类
C. 按财政补贴的方式分类　　D. 按财政补贴的渠道分类

(5) 财政的转移性支出是(　　)。

A. 有偿的　　B. 无偿的　　C. 等价的　　D. 不等价的

2. 填空题

(1) 城镇养老保险制度实行____________与____________相结合的制度。

(2) 用人单位缴纳的基本医疗保险费，一部分用于建立____________，一部分划入____________。

(3) 税收支出的形式：__________、__________、__________、__________。

3. 简答题

(1) 简述社会保障支出与社会保障制度。
(2) 简述社会保障制度的类型。
(3) 简述社会保障基金的筹资模式。
(4) 简述财政补贴的特征。
(5) 简述财政补贴的经济影响。
(6) 简述税式支出的形式。

二、案例分析应用

社会保障基金管理的国际比较

世界各国在社保基金管理方面的改革主要集中于两个方面：一是增收节支，提高费率，逐步由现收现付制向部分积累制或完全积累制转换；二是通过市场化趋向的改革来提高社会保障制度的运作效率。

根据社保基金有无积累、积累的程度及社保基金来源中政府责任不同，国际社保基金运作模式分为部分

积累型基金管理模式、国家福利型基金管理模式、私营化个人账户管理模式、中央公积金制基金管理模式。

1. 部分积累型基金管理模式

这种传统型的社会保障，实施现收现付的财务机制，以美国等为代表的多数欧美国家大多采取这种模式。这种机制为了避免频繁地调整费率水平，基金经办机构一般保留有小部分流动备用金，但这部分基金一般只能以现金和银行活期存款形式持有，不能投资于资本市场，因此其难以应对社会保险金支付的波动。

2. 国家福利型基金管理模式

瑞典素有“福利国家的橱窗”之称，是福利型社会保险制度的代表。瑞典政府始终把公平作为社会保障制度甚至是整个社会制度的最终目标，最大的特点是强制性的社会化，人人必须参加统一的社会保障系统，并能享受由国家统一提供的各种社会保障。其中，瑞典政府承担了大量的保障责任，不仅仅是制度的设计者，还是制度有效运行的支柱，社会保障资金来源的一半左右由政府提供。

3. 私营化个人账户管理模式

该模式以智利为代表，在一些拉美国家和东欧国家实施。智利模式突出的特点是：第一，养老金由公共部门管理改由民营机构运行，提高了服务水平管理水平及投资收益率。第二，将原有杂乱无章的各类制度整合为统一的养老金制度。第三，促进了储蓄率的提高和资本市场的发育。第四，减轻了政府和企业的负担，退休金水平有所提高。但智利的养老金改革也遭到了质疑：第一，这一体系着重强调了养老金制度的个人储蓄功能，而共济性和社会再分配功能薄弱，偏离了养老金作为一种社会保障制度的正确方向；第二，商业营运造成了社会资源的虚耗；第三，投保人缴纳的管理费用太高；第四，由于规模经济的作用，民营公司管理数额巨大的养老保险基金容易形成金融垄断；第五，私营化管理隐蔽性强，潜在风险大，政府承担了很高的责任和风险。

4. 中央公积金制基金管理模式

这种模式首创于20世纪50年代中期，被东亚一些发展中国家作为国家法定的保险制度，实质上是一种由国家立法的强制性社会契约储存制度，雇主和雇员每月必须缴纳公积金，由中央公积金局进行全面管理，公积金的投资方向和利率均由政府规定。由于通货膨胀和经营管理不当等原因，印度、印度尼西亚、加纳等国出现了账户混乱、基金亏空等问题，目前，采用此种模式的国家越来越少。

问题：

(1) 为什么要建立社会保障基金？

(2) 各种社会保障基金的优缺点是什么？

(3) 你认为中国社会保障基金管理适合什么样的模式？

第 6 章　财政收入分析

教学目标

财政收入亦即公共收入，是指政府为履行其职能、保证财政支出需要而筹集的一切资金的总和。本章主要阐述财政收入的规模与结构，从不同的视角对财政收入进行研究，可以对财政收入进行不同的分类；财政收入规模的概念和衡量指标；财政收入的规模由经济发展水平和生产技术水平、收入分配政策和制度、价格水平多种因素综合决定，这些也是本章需要掌握的重点内容。

教学要求

知识要点	掌握程度	相关知识
财政收入分类	了解	(1) 按财政收入形式分类 (2) 按公共财政收入来源分类 (3) 按公共财政收入管理方式分类 (4) 按管理权限分类
财政收入规模分析和结构分析	重点掌握	(1) 财政收入规模衡量指标 (2) 财政收入构成 (3) 非税收入分析
影响财政收入规模的因素分析	掌握	(1) 分配政策和分配制度对财政收入规模的影响 (2) 价格对财政收入规模的影响


导入案例

中国财政收入全球第二，引发“国富民穷”讨论

2010 年中国政府的财政收入总额或达 8 万亿元。而一旦实现了这个数字，中国将紧随美国之后成为全球第二大财政收入经济体。2011 年前 5 个月全国财政收入 35 470 亿元，比上年同期增加 8 362 亿元，增长 30.8%，这一数字比 2010 年前 6 个月的收入还要多 2 000 亿元。

近几年我国财政收入快速增长已经遭到一些财经学者的担忧，我国跃居世界第二，仅次于霸主美国。首先，虽然我国财政收入从数量上说跃居世界第二，仅次于美国，但从比例上说大约是美国的 1/3，然而我国 GDP 总量仅相当于美国的 1/5。换言之，我国财政收入占 GDP 的比例过高，实际上就是国富民穷的结果，是老百姓缴纳税收过多的结果。

其次，我国当前财政收入跃居世界第二，高速增长不是依靠经济的大发展，因为财政收入增长速度已远高于 GDP 的增长速度。实际上我国财政收入的高速增长主要是依靠高税率，高税率带动物价上涨，这对于进一步提高人民生活水平，尤其是对于减轻中小企业负担，促进企业长远发展来说极为不利。财政收入与 GDP 的不均衡、不对称，实际上反映了我国居民税收负担过重，社会财富主要集中在政府，而非藏于民间。

最后，目前全国土地财政已超过万亿元。尤其在两税制下，当前我国地方财政中，土地财政占有很大比例，甚至已经超过预算收入，而且不管是土地财政的比例，还是土地财政总额都在快速增长。这不仅不利于人民财富的增长，而且极易引起社会不稳定因素，激化社会矛盾，同时进一步推动房价高速增长。

财政收入亦即公共收入(fiscal revenue)，是指政府为履行其职能、保证财政支出需要而筹集的一切资金的总和，是预算年度内通过一定的形式和程序，有计划地筹措到的归国家支配的资金，是国家参与国民收入分配的主要形式，是政府履行职能的财力保障。政府收入分类是将各类政府收入按其性质进行归类和层次划分，以便全面、准确、明细地反映政府收入的总量、结构及来源情况。财政收入的主体是政府，财政收入的目的是满足政府财政支出的需要，财政收入的依据是政府的权力。财政收入是衡量一国政府财力的重要指标，政府在社会经济活动中提供公共物品的范围和数量在很大程度上取决于财政收入充裕与否。财政收入占 GDP 的比率是各国都十分重视的指标，它既能反映政府的规模、集中程度和财政能力，又能反映国家宏观税负水平。这一指标过大，财政收入的超额负担较重，经济发展缺乏动力；这一指标过小，政府宏观调控的能力不足，经济发展缺乏保障。因此，财政收入相对 GDP 来说，应该保持合理增长。从动态看，财政收入是组织财政收入、筹集财政资金的过程；从静态看，财政收入是一部分社会资金。财政收入的取得，凭借的是国家的公共权力和所有者权力。因此，财政收入是指一定量的货币收入，及国家占有的以货币表现的一定量的社会产品的价值。

组织财政收入不仅关系到社会经济发展和人民生活水平的提高，也关系到正确处理国家、单位和个人三者之间和中央与地方两级利益的关系，还关系到不同对象的合理负担问题。为了处理好这些关系，在组织财政收入时，必须掌握以下几项原则。

一是发展经济，扩大财政收入来源的原则。经济发展水平是制约财政收入规模的根本性因素。二是兼顾国家、企业和个人三者利益关系的原则。所谓“兼顾三者利益”是指财

政在处理国民收入分配，并相应取得自身收入的过程中，不能只顾财政收入的取得，还应将必要的财力留给单位和个人，以调动和发挥它们的积极性。“兼顾中央与地方两级利益”是指国家财政在处理国民收入分配，并相应取得自身收入的过程中，应该同时兼顾中央级财政和地方级财政的利益关系。按目前的财政管理体制，我国的国家财政是分别由中央预算和地方总预算构成的两级财政。两级财政有各自的具体职能，也形成各自的利益关系，因此在组织财政收入时应兼顾两级利益关系。三是规范政府间收入分配关系的原则。中央政府和地方政府之间的收入分配关系取决于政府间事权的合理划分。“合理负担”原则主要体现在税收中，就是指在组织财政收入时，按纳税人收入的多少，采取不同的征收比例，实行负担能力强的多负担，负担能力弱的少负担。它通常采取不同的征税范围、不同的税率和减免税等方式来实现。实行合理负担，是实现企业公平竞争的需要，也是保证国家财力的需要。

6.1 财政收入分类

要对财政收入进行分析首先要对财政收入进行科学的分类，各国学者都十分重视对财政收入的分类，而研究的视角不同，对财政收入的分类也有所不同。我国的财政收入主要有以下几种划分方法。

6.1.1 按财政收入形式分类

按财政收入形式分类是我国当前财政收入的主要分类标准，分析我国财政收入的规模和构成，首先必须理清我国各类财政收入的统计口径。

1. 按国际标准分类

国际货币基金组织在《2001年政府财政统计手册》中，将政府收入划分为税收、社会缴款、赠与、其他收入四类。

(1) 税收收入细分为对所得、利润和资本收益征收的税收，对工资和劳动力征收的税收，对财产征收的税收，对商品和服务征收的税收，对国际贸易和交易征收的税收，其他税收等。

(2) 社会缴款细分为社会保障缴款和其他社会缴款。其中社会保障缴款又按缴款人细分为雇员缴款、雇主缴款、自营职业者或无业人员缴款、不可分配的缴款。

(3) 赠与细分为来自外国政府的赠与、来自国际组织的赠与和来自其他广义政府单位的赠与。

(4) 其他收入细分为财产收入，出售商品和服务，罚金、罚款和罚没收入，除赠与外的其他自愿转移，杂项和未列明的收入等。

2. 按政府收入科目分类

根据目前我国政府收入构成情况，结合科学标准和国际通行的分类方法，为适应建立完善公共财政体系的要求，经国务院批准，财政部自2007年1月1日起实施政府收支分类改革，将收入划分为类、款、项、目四级。此次政府收支分类改革是新中国成立以来我国

政府收支分类统计体系的一次重大调整，也是我国政府预算管理制度的又一次创新。改革后的政府收支分类体系包括“收入分类”、“支出功能分类”、“支出经济分类”三部分。为进一步完善政府收支分类体系，科学反映政府收支状况，从2007年开始，财政部每年根据预算管理的需要，在年度预算编制和执行过程中对部分科目进行了适当修订补充。《2012年政府收支分类科目》对政府收入进行统一分类，全面、规范、细致地反映政府各项收入，收入分类全面反映政府收入的来源和性质，不仅包括预算内收入，还包括预算外收入、社会保险基金收入等应属于政府收入范畴的各项收入。

《2012 年政府收支分类科目》中“收入分类科目”列出的类级科目有税收收入、社会保险基金收入、非税收入、贷款转贷回收本金收入、债务收入，这为进一步加强收入管理和数据统计分析创造了有利条件。

(1) 税收收入类级科目中列举了我国现行的税种，分设21款：增值税、消费税、营业税、企业所得税、企业所得税退税、个人所得税、资源税、固定资产投资方向调节税、城市维护建设税、房产税、印花税、城镇土地使用税、土地增值税、车船税、船舶吨税、车辆购置税、关税、耕地占用税、契税、烟叶税、其他税收收入。

税收收入是各国主要的财政收入形式，发达国家的税收中税收收入均占 90%以上，经济欠发达国家税收收入也占到60%～80%以上，2011年我国税收收入占全国财政收入的86.39%。

(2) 社会保险基金收入类级科目中列举了10款：基本养老保险基金收入、失业保险基金收入、基本医疗保险基金收入、工伤保险基金收入、生育保险基金收入、新型农村合作医疗保险基金收入、城镇居民基本医疗保险基金收入、新型农村社会养老保险基金收入、城镇居民养老保险基金收入、其他社会保险基金收入。

(3) 非税收入类级科目中列举了7款：政府性基金收入，专项收入、行政事业性收费、罚没收入、国有资本经营收入、国有资源(资产)有偿使用收入、其他收入。

(4) 贷款转贷回本金收入分设 4 款，包括国内贷款回收本金收入、国外贷款回收本金收入、国内转贷回收本金收入和国外转贷回收本金收入。

(5) 债务收入分设2款：国内债务收入和国外债务收入。

(6) 转移性收入分设 9 款：返还性收入、一般性转移支付收入、专项转移支付收入、政府性基金转移收入、地震灾后恢复重建补助收入、上年结余收入、调入资金、地震灾后恢复重建调入资金、债券转贷收入。

从财政理论上说，财政收入形式还包括铸币收入(或铸币税)和通货膨胀收入(或通货膨胀税)。财政收入也可以分为经常性收入和非经常性收入，经常性收入指在连续财政年度可稳定获得的收入，包括税收和收费。其中，税收是国家财政收入中的主体收入，是国家凭借政治权力取得的；收费包括规费收入和使用费收入。非经常性收入也指临时性收入，指非定期、不规则的收入，如债务收入、临时性税收收入等。

通常我国财政收入主要是指纳入公共财政预算管理、可以统筹安排用于民生支出、提供一般公共产品和服务的公共财政收入。2010 年和 2011 年，我国公共财政收入分别为83 101.51亿元和103 874.43亿元。按国际货币基金组织发布的《2001年政府财政统计手册》国际可比口径，我国政府财政收入，除公共财政收入之外，还应包括政府性基金收入(不含

国有土地使用权出让收入)、国有资本经营预算收入、社会保险基金收入。按此口径计算，2010 年和 2011 年我国与国际可比的政府财政收入分别为 105 742 亿元和 132 987 亿元，占当年 GDP 比重分别为 26.3%和 28.2%。其中，公共财政收入是主体；政府性基金收入(不包括国有土地使用权出让收入)分别为 7 370 亿元和 7 886 亿元，占 GDP 比重分别为 1.8%和 1.7%；国有资本经营收入分别为 559 亿元和 765 亿元，占 GDP 比重分别为 0.1%和 0.2%；社会保险基金收入分别为 17 071 亿元和 25 758 亿元，占 GDP 比重分别为 4.3%和 5.5%，见表 6-1。

表 6-1　2010 年和 2011 年公共财政收入情况

单位：亿元

项目 \ 年份	2010	2011
一、公共财政收入	83 101.5	103 874.4
其中：税收收入	73 210.8	89 738.4
二、政府性基金收入	36 785.0	41 363.1
其中：土地出让收入	29 415.5	33 477.0
三、国有资本经营收入	558.7	765.0
四、社会保险基金收入	17 070.7	25 758.0
五、扣除重复计算部分	2 358.4	5 296.8
(一)中央公共财政收入调入政府性基金资金	38.6	40.8
国家重大水利工程建设基金增值税返还	32.0	25.8
车辆购置税划转水利建设基金	6.6	15.0
(二)国有资本经营收入调入公共财政资金	10.0	40.0
(三)公共财政对社会保险基金的补助支出	2 309.8	5 216.0
政府收入合计	135 157.5	166 463.7
国际货币基金组织口径的政府财政收入	105 742.0	132 986.7

注：2011 年社会保险基金收入包括企业职工基本养老保险基金收入等 9 项，比 2010 年增加新型农村合作医疗基金收入、城镇居民基本医疗保险基金收入和新型农村社会养老保险基金收入等三项。

6.1.2　按公共财政收入来源分类

按财政收入来源分类，有助于研究财政与经济之间的关联关系，有利于选择财政收入的规模和结构，并建立经济决定财政、财政影响经济的和谐运行机制。具体又包括两种不同的分类方法。

1. 按所有制来源分类

以财政收入来源中的所有制结构为标准，将财政收入分为国有经济收入、中外合营经济收入、私营经济、外商独资经济收入、个体经济收入和股份制企业收入等。我国实行以公有制经济为主导、多种经济成分并存的经济结构，我国公有制经济提供的财政收入比重相当高，随着非公有制经济发展壮大，非公有制经济提供的财政收入将不断增长。

2. 按部门来源分类

以财政收入来源中的部门结构为标准，将财政收入分为工业部门和农业部门收入，轻工业部门和重工业部门收入，生产部门和流通部门收入，第一产业部门、第二产业部门和第三产业部门收入等。财政收入绝大部分来自第二产业，随着生产力的发展和科学技术进步，第三产业在 GNP 中占比也越来越高，财政收入来源于第三产业的比总也随之提高。

6.1.3 按公共财政收入管理方式分类

我国财政收入可分为预算收入和预算外收入两大类，目前我国财政统计中的财政收入主要指预算内收入，它的特征是统一纳入政府预算，按政府预算立法程序实行规范管理，由各级政府统筹安排使用。

1. 预算财政收入

预算财政收入亦称为预算内收入，主要包括税收收入和非税收收入。其中税收收入主要包括国内增值税、国内消费税、进口货物增值税和消费税、出口货物增值税和消费税、营业税、企业所得税、个人所得税、关税、印花税等；非税收收入主要包括专项收入、行政事业收费、罚没收入和其他收入。这些收入要经过预算管理程序才能安排政府的各项支出，并纳入国库管理。

2. 预算外财政收入

预算外财政收入是指国家机关、事业单位和社会团体为履行或代行政府职能，依据国家法律、法规和具有法律效力的规章而收取、提取和安排使用的未纳入政府预算管理的各种财政性资金。在使用上由各收费部门安排使用，不纳入财政收入统计，从其本质上看是收费，只不过是预算外收费而已。预算外资金收入具体包括行政事业性收费、主管部门集中收入、其他预算外收入三种类型。

6.1.4 按管理权限分类

按照管理权限分类，财政收入可分为中央财政收入和地方财政收入。中央财政收入和地方财政收入是指按财政体制划分的中央本级收入和地方本级收入。

1. 中央财政收入

中央财政收入即按照现行税制体制，列为中央政府管理的财政收入，如增值税、消费税、关税、中央企业上缴利润、企业所得税及中央规定征收的各种基金等。

2. 地方财政收入

地方财政收入即按照现行税制由地方政府支配的财政收入。它包括地方财政预算收入和预算外收入。

地方财政预算收入的内容如下：

(1) 主要是地方所属企业收入和各项税收收入。

(2) 各项税收收入包括营业税、地方企业所得税、个人所得税、城镇土地使用税、固定资产投资方向调节税、土地增值税、城镇维护建设税、房产税、车船使用税、印花税、农牧业税、农业特产税、耕地占用税、契税、增值税、证券交易税(印花税)共享部分和海洋石油资源税以外的其他资源税。

(3) 中央财政的调剂收入、补贴拨款收入及其他收入。

地方财政预算外收入的内容主要有各项税收附加，城市公用事业收入，文化、体育、卫生及农、林、牧、水等事业单位的事业收入，市场管理收入及物资变价收入等。

2011 年，全国公共财政收入 103 874.43 亿元，其中，中央本级收入 51 327.32 亿元，占全国公共财政收入的 49.4%，主要用于对地方税收返还和转移支付；地方本级收入 52 547.11 亿元，占全国公共财政收入的 50.6%。

6.2 财政收入规模分析和结构分析

6.2.1 财政收入规模分析

1. 财政收入规模的概念和衡量指标

财政收入规模，是一定时期内(通常为一年)财政收入来源的总量。财政收入规模的大小，可以采用绝对量和相对量两类指标加以反映。两者的区别主要有以下几方面。

(1) 绝对量适用于财政收入计划指标的确定、完成情况的考核及财政收入规模变化的纵向比较，相对量适用于衡量财政收入水平、分析财政收入的动态变化及对财政收入规模进行纵向和横向的比较分析。

(2) 绝对量适用于静态和个量分析，相对量适用于动态和总体分析。

(3) 衡量财政收入规模的绝对量指标是财政总收入，主要包括中央和地方财政总收入、中央本级财政收入和地方本级财政收入、中央对地方的税收返还收入、地方上解中央收入、税收收入等。财政收入的绝对量指标系列，具体反映了财政收入的数量、构成、形式和来源。衡量财政收入规模的相对指标反映政府对一定时期(一般是一年)GDP 的集中程度，称为财政集中率(K)，又称宏观税负。这一指标一般表示为

$$K = \mathrm{FR}/\mathrm{GDP} \times 100\% \qquad (6\text{-}1)$$

式(6-1)中，FR 表示一定时期内(一般是一年)的财政收入总额，它可以根据反映对象和分析目的的不同，运用不同的指标口径，如中央政府财政收入、各级政府财政总收入、预算内财政收入、预算内和预算外财政总收入等，常用的是各级政府预算内财政总收入。经常提到的“两个比重”，一是公共财政收入在 GDP 中的比重；二是中央财政收入在全国财政收入中的比重。

一方面，从改革开放以来的发展历程看，1978 年，我国财政收入占国民总收入的比重为 31.06%，改革开放以来宏观税负先是大幅下降到 1995 年的 10.27%，然后逐步回升到 2011 年的 22.00%(图 6.1)。即使经过近几年的稳定上升后，我国 2011 年的宏观税负仍低于 30 年前。宏观税负是否还要继续上升，是否应当稳定下来，或者说什么水平才是社会主义市场经济体制下的合理水平，这是我国当前社会各界十分关注的有关国计民生的一个问题，也是需要认真思考和研究并通过经济改革和发展的实践来作出决策的一个重要战略性问题。从财政集中率与经济发展和企业发展的关系看，近年来，在税收制度和税收政策保持基本稳定的前提下，我国财政收入增长较快，企业利润较快增长，2011 年规模以上工业企业利润比 2005 年增长 2.7 倍，这说明我国的财政发展与经济发展、企业发展之间实现了良性互动和良性循环。

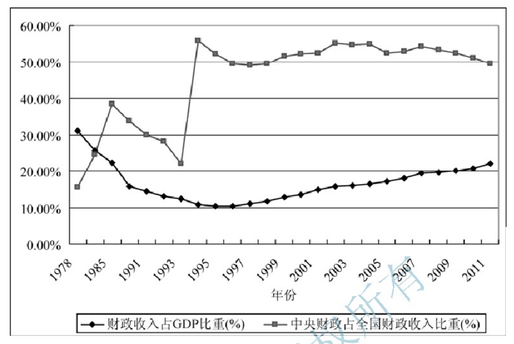


图 6.1　1978—2011 年公共财政收入在 GDP 中的比重和中央财政收入在全国财政收入中的比重

我国宏观税负水平的国际比较，从宏观税负来看，我国的财政收入集中率低于发达国家的平均水平，也低于发展中国家的平均水平。按国际可比的口径计算，2011 年我国宏观税负为 28.2%，低于世界平均水平 8.8 个百分点，考虑到我国的政府性基金收入、国有资本经营收入和社会保险基金收入都具有特定用途，基本实行专款专用，实际上可统筹用于保障和改善民生等方面的公共财政收入水平并不高。因此，无论从国际上进行横向比较，还是与过去进行纵向比较，或者从与经济发展、企业发展的互动关系考察，我国目前的财政集中率并不高。

另一方面，近年来，随着国民经济的快速发展，我国财政收入持续较快增长，占 GDP 的比重逐步提高，国家财政实力不断壮大，政府宏观调控和公共保障能力进一步增强。但我国财政收入占 GDP 比重明显低于世界平均水平，人均财力也与发达国家存在很大差距。

我国人均财政收入水平的国际比较，从人均财政收入水平看，我国的人均财力水平远远低于世界主要国家的平均水平。按照国际可比口径计算，2011 年我国人均政府财政收入按当年平均汇率折算为 1 528 美元，而美国、日本、德国、法国、意大利和英国的人均财政收入水平均在 14 000 美元以上，我国人均财政收入则不足上述 6 个国家人均财政收入的 11%，见表 6-2。

表 6-2　2008—2011 年我国人均财政收入的国际比较情况

单位：美元

年份 国家	2008	2009	2010	2011
美国	15 245	14 032	14 844	15 404
日本	12 039	11 695	12 775	14 067
德国	19 502	18 134	17 524	19 499
法国	22 804	20 653	20 233	22 436
意大利	17 862	16 399	15 714	16 685
英国	16 512	13 016	13 266	14 303
中国	844	960	1167	1 528

注：人口数据来源于国际货币基金组织《世界经济展望》(2012 年 4 月)数据库，其中 2011 年为预测数。

2. 反映财政收入规模变化的指标

反映财政收入规模变化的指标一般有 3 个：财政收入增长率、财政收入增长的弹性系数、财政收入增长边际倾向。

1) 财政收入增长率

财政收入增长率是本期财政收入额与对比期财政收入额增长的百分比，以 G(%)表示，将不同年度的财政收入增长率进行对比，可看出各年财政收入规模的变化和增长水平的快慢。用公式表示为

$$G(\%)=(\text{本期财政收入额}-\text{对比期财政收入额})/\text{对比期财政收入额}\times 100\% \quad (6\text{-}2)$$

在使用式(6-2)时，应注意收入口径的统一和计算价格的可比性，对于不可比因素应予以调整成为可比指数。否则，利用这一比率就难以正确评价财政分配的状况。

2) 财政收入增长的弹性系数

财政收入增长的弹性系数是财政收入增长率与 GDP 增长率之比，以 E_g 表示。财政收入增长弹性系数的大小说明财政收入增长与 GDP 增长的相对变化；财政收入增长弹性系数大于 1，就说明增长得快，反之，就说明是缓慢增长甚至是负增长。为了避免政府不断修改收入制度使得民众负担加重，对收入制度设计需要考虑其弹性系数。用公式表示为

$$E_g=\text{财政收入增长率}/\text{GDP 增长率} \quad (6\text{-}3)$$

近年来，公共财政收入超 GDP 增长，主要有以下原因：一是公共财政收入增幅以现价计算，而 GDP 增幅以不变价计算。2011 年，GDP 增幅按不变价计算是 9.2%，而按现价计算约为 17.4%，与财政收入 24.8%的增幅差距明显缩小；二是主要税种税基的增速快于 GDP 的增速；三是近几年进口总额增加较多，相应进口环节税收大幅增长，这是财政收入实现较快增长的重要原因。

3) 财政收入增长边际倾向

财政收入增长边际倾向是 GDP 每增加一个单位的同时财政收入增加多少，表明财政收入增长额与 GDP 增长额之间的关系，以 MPG 表示。其经济含义与财政收入增长的弹性系数基本一致。用公式表示为

$$\text{MPG}=\Delta G/\Delta\text{GDP} \quad (6\text{-}4)$$

6.2.2 财政收入结构分析

财政收入除税收收入和纳入一般预算管理的非税收收入外，政府以行政权力和国有资产所有者身份集中的社会资源还包括政府性基金、社会保险基金及预算外基金等内容。

1. 公共财政收入的构成——税收收入和非税收入

1) 公共财政收入中税收收入和非税收入的比重

2011 年，1～12 月累计，全国财政收入 103 874.4 亿元，比上年增加 20 772.9 亿元，增长 25.0%。其中，中央本级收入 51 327.32 亿元，比上年增加 8 838.9 亿元，增长 20.8%；地方本级收入 52 547.1 亿元，比上年增加 11 934 亿元，增长 29.4%。财政收入中的税收收入 89 738.4 亿元，占收入总额的 83.39%，比上年增加 16 527.6 亿元，增长 22.6%。其中流转税 56 642.73 亿元，占收入总额的 54.53%，个人所得税 6 054.11 亿元，占收入总额的 5.83%，企业所得税 16 769.64 亿元，占收入总额的 16.14%，非税收入 14 136 亿元，占收入总额的 13.61%，比上年增加 4 245.3 亿元，增长 42.9%。具体占比如图 6.2 所示。

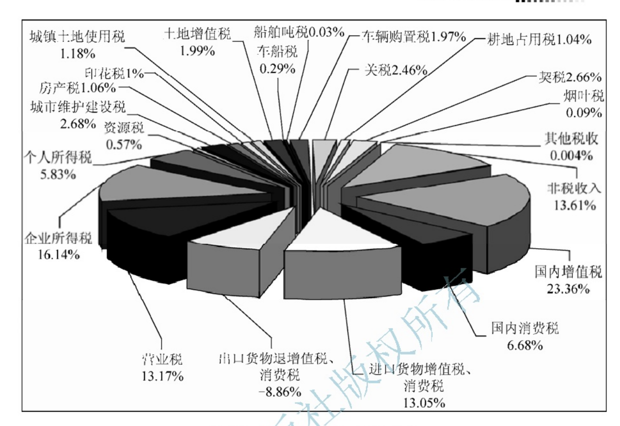


图 6.2　2011 年中央财政收入结构

2) 非税收入

在收入科目"简目"中列有 7 项非税收入：政府性基金收入、专项收入、行政事业性收费收入、罚没收入、国有资本经营收入、国有资源(资产)有偿使用收入、其他收入。其中政府性基金收入是另编预算，并没有纳入一般预算，也就是说我国的非税收收入按管理方式不同也分为预算内和预算外两部分，因而这里先分析纳入一般预算的预算内非税收入，另外再专门介绍政府性基金收入，预算内的非税收入实际上也是预算内政府收费。世界若干国家和我国收费在政府收入所占的比重见表 6-3 和表 6-4。

表 6-3　世界各类国家收费占经常性收入的比重

	国别	经常性财政收入	收费所占比重
低收入国家	印度(1998 年)	29 149 亿卢布	22.0%
	越南(2000 年)	787 500 亿越南盾	15.7%
中等收入国家	俄罗斯(2000 年)	27 592.8 亿卢布	16.9%
	泰国(1999 年)	8 001.8 亿泰铢	13.6%
	巴西(1998 年)	3 275.5 亿雷亚尔	17.1%
	韩国(1997 年)	907 400 亿韩元	13.6%
高收入国家	美国(1999 年)	32 535 亿美元	19.7%
	德国(1998 年)	17 020.8 亿德国马克	17.2%
	法国(1997 年)	39 328 亿法郎	9.1%
	英国(1998 年)	3 406.7 亿英镑	8.5%

(资料来源：郭庆旺，赵志耘. 财政学[M]. 北京：中国人民大学出版社，2002.)

表 6-4 我国财政收入与非税收入(或收费)的比重

年份	财政收入(亿元)	预算内收费占财政收入比重
1978	1 132.3	54.1%
1995	6 242.2	3.3%
2000	13 395.2	8.2%
2001	16 386.0	8.5%
2002	18 903.6	8.1%
2003	21 715.3	8.9%
2004	26 396.5	9.3%
2005	31 649.3	9.7%
2006	39 373.2	9.7%
2007	51 304.03	11.1%
2008	61 316.9	11.6%
2009	68 477	13.1%
2010	83 101.51	11.9%

对照表 6-3 和表 6-4，则可以对我国预算内收费占财政收入的比重进行横向对比分析。表 6-3 显示，世界各国的经常性财政收入都是以税收为主，但收费也占据一定的比重。从高收入国家来看，美国和德国是联邦制国家，财政体制倾向于分权，所以使用费比较高。而法国和英国财政体制倾向于集权，所以使用费比较低。

表 6-4 反映我国预算内收费占财政收入比重情况。从表中可以看出，1995 年后，我国预算内收费水平比重普遍低于世界各国水平。2007 年以后，我国非税收入比例有所上升，加上预算外的政府性收入，我国包括预算外收入的全部收费占财政收入的比重则大大高于财政各国水平，这是目前我国财政收入和财政体制的一个重大特点，即预算内收费的比重较小，收费主要是列为预算外。因此，在财政管理上严格控制预算外收费的增长，并加强规范化、法制化的管理，是我国财政管理的一项重要任务。

2. 政府性基金收入

政府基金收入是国家通过向社会征收及出让土地、发行彩票等方式取得，并专项用于支持特定基础设施建设和社会事业发展的收入。目前纳入政府性基金预算管理的基金共 43 项，按收入归属划分，属于中央收入的基金 9 项，属于地方收入的基金 20 项，属于中央和地方共享收入基金 14 项。根据国务院《关于加强预算外资金管理的决定》(国发[1996]29 号)要求，从 1996 年起，将养路费、车辆购置附加费、铁路建设基金、电力建设基金、三峡工程建设基金、新菜地开发基金、公路建设基金、民航基础设施建设基金、农村教育费附加、邮电附加、港口建设费、市话初装基金、民航机场管理建设费等 13 项数额较大的政府性基金(收费)纳入财政预算管理。为了做好政府性基金的预算管理工作，特制定本办法。道路收费改革之后部分养路费已不再适用。

为加强政府性基金管理，进一步规范审批、征收、使用、监管等行为，切实保护公民、

法人和其他组织的合法权益，2010 年，财政部发布《政府性基金管理暂行办法》，对政府性基金的概念、申请和审批程序、征收和缴库、预决算管理、监督检查和法律责任等做了全面系统的规定。

编制政府性基金预算，对于提高政府预算的统一性和完整性，增强预算的约束力和透明度，更好地接受人民代表大会和社会监督，具有十分重要的意义。

(1) 根据《预算法》要求，由国务院规定复式预算编制办法。上述基金收支预算在国务院复式预算办法正式颁发前，在财政预算上暂采用单独编列办法。即各级财政部门单独编列一张“政府性基金收支预算表”，将基金收入与基金支出按照一一对应的原则排列，不计入一般预算收入总计和一般预算支出总计。

(2) 各基金征收部门和使用部门应于每年第四季度根据财政部门的部署，汇总编报下年度的分项基金预算。分项基金预算经财政部门按规定程序批准后执行。

(3) 基金预算内容包括年度基金收入预算与基金支出预算，以前年度基金结余也应在基金预算中反映。基金收入预算根据上年度征收任务完成情况和本年度征收任务及征收标准调整变化情况等确定；基金支出预算根据基金收入情况，按规定的用途、支出范围和支出标准编列。属于基本建设项目应按基本建设投资管理的有关规定编报基本建设支出预算。基金预算按规定的程序报经批准后，由财政部门及时向各部门批复。地方财政部门应于预算年度开始后的 10 日内，将汇总的地方政府性基金预算报财政部。

2010 年全国政府性基金收入 35 781.94 元，同比增长 95.2%，相当于当年财政收入的 43.1%，其中中央基金收入 3 175.57 亿元，占 8.9%，地方基金收入 32 606.37 亿元，占 91.1%。2011 年全国政府性基金收入 41 359.63 亿元，增长 12.4%，相当于当年财政收入的 39.8%，其中中央政府性基金收入 3 125.93 亿元，完成预算的 110.6%，下降 1.6%；地方政府性基金本级收入 38 233.7 亿元，增长 13.8%。其中：国有土地使用权出让收入 33 166.24 亿元。



知识链接

国有土地使用权出让收入分析

1. 全国土地出让收入情况

土地出让收入是市县人民政府依据《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城市房地产管理法》等有关法律法规和国家有关政策规定，以土地所有者身份出让国有土地使用权所取得的收入，主要是以招标、拍卖、挂牌和协议方式出让土地取得的收入，也包括对改变土地使用条件的土地使用者依法收取的收入、划拨土地时依法收取的拆迁安置等成本性收入、依法出租土地的租金收入等。

2007 年之前，土地出让收入先纳入预算外专户管理，再将扣除征地补偿和拆迁费用及土地开发支出等成本性支出后的余额缴入地方国库，纳入地方政府性基金预算管理。从 2007 年开始，国家对土地出让收入管理制度进行了改革，将全部土地出让收入缴入地方国库，纳入地方政府性基金预算管理，实现“收支两条线”管理，与公共财政预算分开核算，专款专用。

土地出让收入缴入国库后，市县财政部门先分别按规定比例计提国有土地收益基金和农业土地开发资金，缴纳新增建设用地土地有偿使用费，余下的部分统称为国有土地使用权出让收入。其中，计提的国有

土地收益基金专项用于市县土地收购储备，包括土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费、拆迁补偿费及前期土地开发支出，计提比例由省级人民政府确定。计提的农业土地开发资金(其中省级最高可以集中 30%)，专项用于农业土地开发，具体使用范围包括土地整理和复垦、宜农未利用地开发、基本农田建设及改善农业生产条件等方面的土地开发。新增建设用地土地有偿使用费是国务院或省级人民政府在批准将农用地、未利用地转为建设用地时，向取得新增建设用地的市县人民政府收取的收入，由市县人民政府从土地出让收入中按规定标准向中央和省级缴纳。新增建设用地土地有偿使用费实行中央和省两级 3∶7 分成，专项用于土地整治及其他相关支出。国有土地使用权出让收入主要用于征地拆迁补偿、土地出让前期开发、城乡基础设施建设、城镇廉租住房保障等支出。

2011 年，全国缴入国库的土地出让收入 33 477 亿元，同比增长 13.8%。据国土资源部统计，当年全国签订的土地出让合同成交价款为 3.15 万亿元，与缴入国库的土地出让收入略有差异。其原因为：一是合同成交价款口径略小，为“招拍挂”和协议出让收入，不含补缴土地价款、划拨土地收入和其他收入。二是合同成交价款实行分期缴纳，2011 年以前签订的部分土地出让合同价款按照合同约定在 2011 年缴库，以及土地收入征管和清缴力度加大，使当年土地收入高于合同总价款。

“招拍挂”和协议出让收入是土地出让收入的主要来源。按照《中华人民共和国土地管理法》等有关规定，除军事、保障性住房等少数用地可依法以划拨方式供应外，其他用地均应采取“招拍挂”等方式供应。尽管 2011 年国土资源部门进一步完善“招拍挂”供地政策，采取“综合评标”、“限房价、竞地价”、“限地价、竞保障性住房面积”、“商品住房用地中配建保障性住房”，以及建立房地产用地交易异常情况申报制度等，但由于全年用地供需矛盾依旧突出，土地供应以“招拍挂”方式为主，2011 年全国“招拍挂”和协议出让收入达到 29 756.32 亿元，占 88.9%，仍为土地出让收入的重要来源；而补缴土地价款、划拨土地收入及其他土地出让收入仅占 11.1%，如图 6.3 所示。

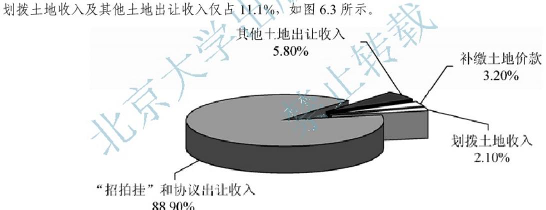


图 6.3　2011 年全国土地出让收入结构

2. 全国土地出让支出情况

2011 年，全国土地出让支出 33 172.16 亿元，同比增长 21.4%。支出结构如图 6.4 所示。

用于成本补偿性费用支出超过七成。2011 年全国土地出让收入用于征地拆迁等成本补偿性支出达 24 053.76 亿元，同比增长 42%，占全国土地出让支出的 72.5%，比上年提高 10.4 个百分点。其中，用于征地和拆迁补偿支出 15 040.43 亿元，土地出让前期开发支出 5 509.98 亿元，土地出让业务费支出 217.37 亿元，支付破产或改制企业职工安置费用等成本补偿性费用支出 3 285.98 亿元。2011 年全国土地出让收入用于成本补偿性费用支出增长较快的主要原因为：一是《国有土地上房屋征收与补偿条例》出台后，征地和拆迁工作更加规范，征地和拆迁成本有所提高。二是建筑材料、用工成本上涨，使土地开发成本相应上升。扣除成本补偿性费用后，2011 年地方政府实际可支配的土地出让收入为 9 423.24 亿元，相当于同期地方公共财政收入(含中央对地方税收返还和转移支付)的 10.2%。

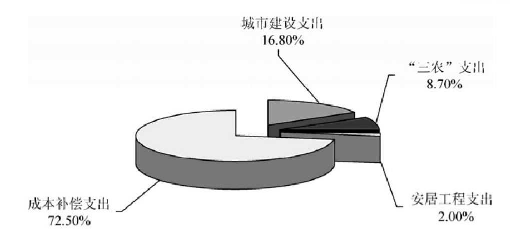


图 6.4　2011 年全国土地出让支出结构

用于保障性安居工程支出增长较快。2011 年各地政府为完成再开工建设 1 000 万套城镇保障性安居工程任务，在加大公共财政预算投入的同时，进一步加大了土地出让收入用于保障性安居工程建设的投入力度，北京、吉林、上海、广东、海南、贵州、甘肃、新疆等省、自治区、直辖市土地出让收益中用于保障性安居工程的资金比例超过 10%，当年全国土地出让收入用于保障性安居工程支出 662.35 亿元，占支出总额的 2%，同比增长 55.3%，在各项土地出让支出中增长最快。

用于“三农”的支出继续增长。2011 年全国土地出让收入用于“三农”支出 2 891.17 亿元，同比增长 23.6%，占全国土地出让支出的 8.7%。其中，用于农业土地开发整理和基本农田建设与保护等支出 1 208.34 亿元(含农田水利建设支出 140.75 亿元)，用于农村基础设施建设支出 993.11 亿元(含农村教育支出 232.66 亿元)，用于补助被征地农民支出 689.72 亿元。

用于城市建设支出大幅下降。由于各地大力调整土地出让支出结构，提高被征地农民和拆迁居民补偿水平，加大“三农”和保障性安居工程支持力度，2011 年全国土地出让收入用于城市建设支出 5 564.88 亿元，同比下降 27%，占支出总额的 16.8%，占比同比下降约 11 个百分点。

6.3　影响财政收入规模的因素分析

财政收入规模是衡量一国公共支出水平和财政状况的重要指标。在政府职能相对稳定的前提下，财政收入规模越大，财政越充裕。财政收入规模的大小及其增长速度的快慢，是由经济发展水平和生产技术水平、分配政策和分配制度及价格水平多种因素综合决定的，其中最主要的是经济发展水平和生产技术水平。

6.3.1　经济发展水平和生产技术水平

1. 经济发展水平对财政收入规模表现为基础性的制约

经济发展水平即一国社会产品的丰富程度和经济效益的高低，经济发展水平对财政收入规模的影响表现为基础性的制约，二者存在源与流、根与叶的关系。经济规模及结构性问题制约着财政收入的增长。经济决定财政，经济的总量规模决定着财政收入的规模。财政收入的增长是由经济发展水平和发展阶段决定的，经济发展是财政收入增长的基础。一般来说，在假定税收制度不变、管理力度不变的条件下，经济发展水平越高，财源越丰富，

财政收入占 GDP 的比重越高；同一国家的经济发展阶段越高，财源越丰富，财政收入占 GDP 的比重越高；当市场经济相对成熟、管理体制和税制结构相对稳定的时期，财政收入占 GDP 的比重便会相对稳定。

从世界各国的现实状况考察，发达国家的财政收入规模大都高于发展中国家；而在发展中国家中，中等收入国家又大都高于低收入国家，绝对额是如此，相对额亦是如此。这表明经济决定财政，经济发达财源才能丰裕。

2. 生产技术水平是影响财政收入规模的重要因素

生产技术水平也是影响财政收入规模的重要因素，生产技术水平是指生产中采用先进技术的程度，又可称为技术进步。它对财政收入规模的制约可从两个方面来分析：一是技术进步往往以生产速度加快、生产质量提高为结果，技术进步速度较快，GDP 的增长也较快，财政收入的增长就有了充分的财源；二是技术进步必然带来物耗比例降低，经济效益提高，产品附加值所占的比例扩大。由于财政收入主要来自产品的附加值，所以技术进步对财政收入的影响更为直接和明显。因此，促进经济进步，提高经济效益，是增加财政收入的首要的有效途径，在我国更是如此。

6.3.2 分配政策和分配制度

分配政策对财政收入的影响也很大。在经济总量一定的前提下，如果分配政策使国家财政集中的财富过多，会直接减少企业的收入，不利于企业扩大再生产投资的能力，最终将对经济发展和财政收入的增加产生不利影响。相反，如果分配政策使国家财政集中的收入太少，将会直接减少财政的经济建设支出，降低国家对经济的宏观调控能力，最终也将不利于企业的发展和个人收入的增加。因此，国家应当制定合理的分配政策，既保证国家财政收入稳步增长，又促进企业的持续发展。从收入分配政策的表现形式上看，其对财政收入规模的作用有两个：一是收入分配政策能够影响剩余产品在 GDP 或国民收入总量中所占的份额；二是收入分配政策直接决定财政收入占剩余产品的份额。例如，荷兰、瑞典等北欧国家，由于政府承担着较大比例的社会福利职能，其收入分配制度向政府倾斜较多，因此其财政收入的规模较大，一般都占 GDP 的 50%以上。

我国改革开放初期，财政收入占 GDP 的比重出现逐年下滑的趋势，直接原因是经济转轨过程中 GDP 分配格局的急剧变化。据有关部门统计，从最终收入分配格局分析，政府收入占 GDP 比重 1978 年为 31.3%，到 1994 年下降到 12.0%，下降了 19.3%；企业收入占 GDP 比重 1978 年为 18.2%，1994 年为 21.5%，上升了 3.3%；个人收入占 GDP 比重 1978 年为 50.5%，1994 年为 66.5%，上升了 16%。当时 GDP 分配格局变化的显著特征是向居民个人倾斜，而改革初期这种倾斜带有补偿性质。过去，在计划经济体制下，分配模式是“先扣除，后分配”，实行低工资、低收入制度。当时，财政收入占 GDP 的比重最高年份曾达 39.3%(1960 年)。变化是从 1970 年开始的，当年，同时采取三大措施，即大幅度提高农副产品价格，提高职工工资水平，对企业减税让利，三大措施的实施对财政收入产生了巨大

影响。财政收入占 GDP 的比重 1980 年比 1978 年下降了 5.6%，是下降幅度最大的一年。此后继续实行减税让利政策，财政收入占 GDP 的比重继续下滑。

GDP 分配格局变化的原因是复杂的，是国民经济运行中各种因素综合作用的结果，首先是经济体制转轨的必然结果。分配体制和分配模式是由经济体制决定的，实际上，我国经济改革是以分配体制改革为突破口的。实践证明，分配体制的改革促进了经济体制的改革，促进了经济的快速增长。1993 年中央采取整顿措施以后，财政收入占 GDP 的比重才相对稳定，到 1996 年开始停止下滑，1997 年开始回升。我国的分配制度和分配政策是明确的，即以按劳分配为主，多种分配形式并存，效率优先，兼顾公平，保护合法收入，取缔非法收入，调节过高收入。2013 年，国务院批转《关于深化收入分配制度改革的若干意见》(以下简称《意见》)，要求各地区、各部门认真贯彻执行。《意见》提出，多渠道增加居民财产性收入。加快发展多层次资本市场，落实上市公司分红制度，强化监管措施，保护投资者特别是中小投资者合法权益。推进利率市场化改革，适度扩大存贷款利率浮动范围，保护存款人权益；严格规范银行收费行为；丰富债券基金、货币基金等基金产品；支持有条件的企业实施员工持股计划；拓宽居民租金、股息、红利等增收渠道。

6.3.3 价格水平

由于财政收入是一定量的货币收入，是在一定的价格体系下形成的，又是按一定时点的现价计算的，因此，价格会影响到价值的实现，从而对财政收入产生影响。

1. 价格总水平升降对财政收入规模的影响

在市场经济条件下，价格总水平一般呈现上升趋势，持续地、大范围、大幅度的上涨就是通货膨胀，反之则为通货紧缩。从 2006 年到 2008 年 10 月，我国就出现了一定程度的通货膨胀，之后，物价又开始慢慢回落，2011 年又出现大的涨幅，高达 5.4%，远超 4%的目标。随着价格总水平的上升而财政收入同比例地增长，则表现为财政收入的“虚增”，即名义增长而实际并无增长。

从表 6-5 中可以总结出物价上升对财政收入影响的几种不同情况：一是财政收入增长率高于物价上升率，财政收入实际增长大于名义增长，如 1984 年、2004—2011 年的情况；二是物价上升率高于财政收入增长率，财政收入名义上正增长，而实际上是负增长，如 1994 年；三是财政收入增长率与物价增长率大体一致，财政收入只有名义增长，而实际不增不减，如 1986 年。

表 6-5 我国消费者物价指数上升率和财政收入增长率对比

年份	消费者物价指数上升率	财政收入增长率
1984	2.80%	20.20%
1986	6.00%	5.80%
1994	21.70%	19.99%
2004	3.90%	21.37%
2005	1.80%	20.08%

续表

年份	消费者物价指数上升率	财政收入增长率
2006	1.50%	24.40%
2007	4.80%	30.30%
2008	5.90%	19.50%
2009	5.20%	11.70%
2010	3.30%	21.40%
2011	5.40%	25.00%

注：表中消费者物价指数的价格和财政收入的价格依据是不可比的。这里只反映两者对比的趋势，其中财政收入增长率不包括国内外债务。

不同原因引起价格总水平上升对财政收入增长的影响是不同的。持续财政赤字造成通货膨胀，财政通过赤字从国民收入再分配中分得更大的份额；在国民收入只因物价上升形成名义增长而无实际增长的情况下，财政收入增长就是通过价格再分配机制实现的。如果通货膨胀不是由赤字引发的，财政在再分配中有得有失，而且可能所失大于所得，即财政收入实际下降。

2. 税收制度对财政收入规模的影响

当一个国家的税收制度主要采用累进制所得税的征收方式时，由于以货币计值的各种收入会随着价格的升高而增大，其纳税所得的税率也会随之升高，这就必然起到提高财政收入分配比率的作用，即出现所谓“档次爬升”效应，其结果使财政收入的增长速度大于价格水平的上升幅度。反之，价格水平的下降会使财政收入的下降幅度大于价格水平的下降幅度，起到降低财政收入分配比例的作用。

如果一个国家实行比例税率的商品劳务税为主体的税制，就意味着税收收入的增长等同于物价上涨率，财政收入只有名义上的增长而不会有实际增长。如果一个国家实行的是定额税制，税收收入的增长总要低于物价上涨率，即使财政收入有名义上的增长，实际也必然是下降的。此外，如果一个国家价格水平的提高是由于财政性货币发行引起的，则财政收入也会因此而获得额外的增加，即通货膨胀税，这些情况下，价格变动会对财政收入产生实质性影响。因此，在分析一个国家财政收入规模时一定要考虑价格因素。

3. 产品比价关系变动对财政收入规模的影响

价格总水平的变动往往还和产品比价同时发生，而产品比价关系变动将以另外一种形式影响财政收入，一是产品比价变动会引起货币在企业、部门和个人等经济主体之间的转移，形成国民收入的再分配，而使财政收入在各企业、各部门和个人之间的分布成非均衡状态，或者说，各经济主体上交财政的税利比例是不同的，这样，产品比价变化导致财源分布结构改变时，相关企业、部门和个人上缴的税收就会有增有减，而增减的综合结果最终影响财政收入规模。

本 章 小 结

本章主要介绍了财政收入分类、财政收入规模分析和结构分析、影响财政收入规模的因素分析。财政收入分类包括按财政收入形式分类、按财政收入来源分类、按公共财政收入管理方式分类和按管理权限分类。财政收入规模分析主要介绍了财政规模的影响因素：经济发展水平和生产技术水平、分配政策和分配制度、价格；在财政收入构成分析中介绍了其基本构成情况：公共财政收入的构成——税收收入和非税收入，并详细介绍了有关政府性基金收入与国有土地使用权出让收入的分析。


关键术语

财政收入　规费收入　预算收入　预算外收入　财政收入规模的绝对量　财政收入弹性系数　宏观税负　政府性基金收入　国有土地使用权出让收入

一、复习题

1. 选择题

(1) 从形式上看，最主要的财政收入是(　　)。
A．利润收入　B．税收收入　C．国债收入　D．收费收入

(2) 在一般情况下，随着经济的发展，财政收入有(　　)。
A．绝对量增长而相对量下降　B．不断下降的趋势
C．不断增长的趋势　D．绝对量减少而相对量增长

(3) 我国现阶段公平分配是指(　　)。
A．按劳分配　B．按资分配
C．按权力分配　D．按对社会的贡献分配

(4) 从财政收入的所有制构成看，我国财政收入最主要来源于(　　)。
A．国有经济　B．集体经济　C．私营、个体经济　D．外资经济

(5) 在财政的职能中，属于效率职能的是(　　)。
A．资源配置　B．收入分配职能
C．促进经济稳定与发展　D．监督职能

(6) 在财政的职能中，属于公平职能的是(　　)。
A．资源配置　B．收入分配职能
C．促进经济稳定与发展　D．监督职能

(7) 财政收入部门构成，在于说明各部门对财政收入的贡献率及贡献程度。目前，在部门构成中(　　)占较大比例。
A．农业　B．工业　C．建筑　D．商业

2. 判断题

(1) 预算外财政收入是全口径财政收入中不可质疑的部分。　(　　)

(2) 在合理调节财政收入规模的基本政策思路中，坚决实行“以收定支”的方针。 ( )

(3) 政府性基金的管理方式是在一般预算之外编制政府性基金收支预算，构成政府预算体系的重要组成部分。 ( )

(4) 税收与政府提供的商品和服务有关，一般不规定特定用途，由政府统筹安排使用。 ( )

(5) 基础设施建设构成政府性基金的主体。 ( )

3. 问答题

(1) 简述财政收入的分类。
(2) 组织财政收入应遵循什么样的原则？
(3) 财政收入包括哪些形式？
(4) 思考收费不同于税收的性质和特殊作用。
(5) 为什么说经济发展水平和技术进步对财政收入规模起决定作用？
(6) 价格对财政收入规模有哪些影响？
(7) 如何评价“土地财政”问题？

4. 论述题

论述制约财政收入规模的因素。

二、案例应用分析

1994 年分税制改革以来，我国税收收入占 GDP 的比重连年攀升。2005 年税收增长 20%，而 GDP 增长 9.8%。从宏观税率的角度看，我国的税赋在国际上偏低。但由于中国政府收入中非税收入比重很大，中国企业税赋可能偏重。

1. 多种原因造成税收收入增幅与 GDP 增幅差距

“我国税收收入增长的同时，经济也保持着高增长的态势，从这样的角度看税收收入增长比较快还是正常的。”财政部财政科学研究所税收政策研究室主任孙钢表示，理论上，税收和 GDP 同步增长是比较正常的现象。但各个国家的国情不同，税收高于或低于 GDP 增长，都是可能出现的情况。

孙刚认为，如果企业税赋过重，会影响企业的投资、经营，导致经济增长缓慢，停滞不前，甚至下降。但是我国经济发展已经保持了长时间的高速发展，因此很难得出税收收入的增长对经济的发展产生了负面影响的结论。

上海财经大学公共经济与管理学院教授胡怡建表示：“从世界上大多数国家看，财政收入或税收收入与 GDP 基本上保持同步增长，或略高于 GDP 增长，是正常的。如果财政收入或税收收入在个别年份比 GDP 的增长高，或高出很多，也是正常的。但我国税收收入增长连续 10 年高于 GDP 增长，是有些异常的。其中有很多原因。”

2006 年 1 月 17 日，国家税务总局局长谢旭人在国务院新闻办的新闻发布会上表示，造成 2005 年税收增长 20%，而 GDP 增长 9.8%这样一个差距的原因有：第一，两者的统计口径不同。税收是按照现价计算征收的，而现在公布的 GDP 增长率 9.8%，是按照不变价或者叫可比价核算的。第二，GDP 的结构与税收结构之间的差异。税收主要来源于第二产业和第三产业，如果 GDP 当中把第一产业的增加值去掉，二、三产业增加值要大大高于总的 GDP 现价的增长。第三，外贸进出口对经济增长的作用，与对税收增长的作用影响是不一样的。第四，2005 年进一步大力推进依法治税，加强税收征收管理，加大税务稽查的力

度，进一步优化纳税服务，也促进了税收收入的增长。

孙钢认为，除了上述四项原因，税收收入占GDP的比重连年攀升与我国的税制结构也有一定关系。流转税按销售额征税，与经济比较同步。但所得税一般采用累进税率，有自动稳定功能，有时所得税的增长幅度要超过GDP的增长幅度。换句话说，所得税税基的增长会超过收入的增长，而税额的增长又会超过税基的增长。

胡怡建认为，除上述原因外，还有其他几个原因。

第一，近两年由于经济的景气度增加，增量GDP中的税收贡献率比经济不景气时要大。因为我国的税收中有一部分是对所得利润征税。

第二，期货、债券、保险、会计、咨询等的GDP的统计并不一定可以完整反映，但这些行业的缴税是实实在在的，税收是可计算的。

第三，房地产业是预征税收。国家规定开发商拿到预付金就要缴税，但是购房者还未得到房屋，这部分GDP并未纳入。税收缴税在前，GDP统计在后。

第四，存在夸大当期税收收入的因素。很多地方和开发区为了招商引资暗地减免税或先征后免。另外，增值税制度也是一个因素。一个生产企业的销售额为200万元，买进原材料100万元，抵扣后应缴税款为17万元。但是如果销售额是100万元，而买进原材料200万元，那么就出现负数，作为下期抵扣。从统计的角度看，应当当期抵扣的税款放到下期抵扣，销项大于进项有税收收入，进项大于销项则不缴税而不是退税。还有出口退税是否及时，也是其中一个因素。

2. 中国企业税费负担偏重

从宏观税率的角度看，我国的税赋在国际上偏低。但由于中国政府收入中非税收入比重很大，我国企业税赋可能偏重。

孙钢介绍，税赋是否偏重，国际上衡量的指标是宏观税率。从宏观税率的角度看，我国在国际上是偏低的。因为2004年我国的宏观税率是19%多一点。如果按照新调整的GDP来计算，实际上可能只在17%左右，这在国际上是偏低的。

“但是对我国大多数企业来说，税费的划分不大清楚，因为税也是政府收，费也是政府收。把收费加在税赋里，企业的负担就会增加。”孙刚说，“但每个地方的收费标准不同，数量和程度都不一样，所以到底各地的企业负担了多少费用，各个地方是不一样的，很难有一个准确的数据来显示企业的额外负担。”

孙刚认为，从政府角度看，政府一直在强调清理对企业的乱收费，这种乱收费今后应该逐步减少。

胡怡建表示，把税收占GDP的比重进行比较，中国与其他发展中国家基本持平，较发达国家有一定差距，与富裕国家的差距就更大，从这个角度看，我国的税赋是不高的。但是，我国存在预算外的、制度外的非税收收入，如土地转让金、养路费和其他一些政府部门的收费项目等非税收入，也就是政府部门没有通过税收途径取得的收入。如果将税收收入与非税收入加在一起，那么我国企业的税赋就比较重了。

另外，从可税GDP与不可税GDP的角度看，经济较发达，可税GDP较大。那么与发达国家相比，我国税收占可税GDP的比重自然较发达国家大。

(资料来源：http://business.sohu.com/20060213/n241797734.shtml.)

问题：

(1) 非税收入尽管也是财政收入的一种形式，但如果对其管理不当，后果不堪设想。收集一些这方面的资料，看看我国非税收入主要出现在哪些方面。

(2) 我国非税收入比重较大的原因是什么？

(3) 造成税收收入增幅与GDP增幅不一致的原因是什么？

第 7 章 税收原理

教学目标

税收是国家为了实现其职能，按照法律事先规定的标准，强制地、无偿地获得收入的形式。本章主要阐述税收的要素、税收的各种分类方法、税收的效率和公平原则、税收中性及税收超额负担、税负转嫁和归宿一般规律，以及税收的经济效应，这些也是本章需要掌握的重点内容。

教学要求

知识要点	能力要求	相关知识
税收要素和税收分类	了解	(1) 税收概念 (2) 税收特征 (3) 税收要素 (4) 税收分类
税收的原则	掌握	(1) 效率原则 (2) 公平原则
税负的转嫁与归宿	掌握	(1) 税负转嫁 (2) 税负归宿
税收的经济效应	了解	(1) 经济增长效应 (2) 微观经济效应



导入案例

两个家庭的所得税：体现支付能力原则的实例

美国税制之复杂世界闻名。这样的复杂性在一定程度上是与支付能力原则相关的。经济学家哈维·罗森(Harvey Rosen)曾列举了如下的例子来说明问题：

阿尔和邦迪与他们的两个孩子一起住在芝加哥的一幢朴素的房子里。阿尔是当地一家商店的售鞋职工，每年挣 3.8 万美元。邦迪则在家操持家务。每年，邦迪家抵押贷款利息支付与财产税支付就达 2 000 美元。

邦迪一家可以获得 4 份豁免，其价值为 9 800 美元(4×2 450)，他们选择了标准扣减额 6 350 美元，因为标准扣减额超过了 2 000 美元的专项扣减额，所以他们的收入中的应税收入为 38 000 美元－9 800 美元－6 350 美元＝21 850 美元。按照相应的法定税率，他们的纳税义务为 21 850 美元的 15%，即 3 278 美元。邦迪家的平均税率(税款与调整后的毛收入之比)是 8.6%(3 278/38 000)；其边际税率是 15%。

克里夫和赫克斯泰布尔与他们的四个孩子中的两个及一位年轻的表兄住在布鲁克莱恩的一幢美丽的市内住宅里。他们另外的两个孩子在大学学院里读书。克里夫是一位医生，每年收入为 17.5 万美元，赫克斯泰布尔是一家著名的法律事务所的合伙人，她每年挣 20 万美元。他们的抵押贷款利息支付、财产税及慈善性捐献合起来，每年达 56 250 美元。

假定赫克斯泰布尔一家为他们在家的两个孩子与在学院里的另两个孩子要求豁免，他们就有权获得 6 份豁免，其价值达 14 700 美元(6×2 450)。然而，他们调整后的毛收入已经超过了 167 700 美元，而超过 167 700 美元的每 2 500 美元，其豁免额就应递减 2 个百分点。由于调整后的毛收入超过 167 700 美元的数额已经达到 207 300 美元，因此，这会大大降低这一家的豁免额。

至于扣减，显而易见，对赫克斯泰布尔一家来说，选择专项扣减比选择标准扣减要合理得多。然而，对于 56 250 美元的专项扣减，由于该家庭调整后的毛收入超过了 111 800 美元而会按该超过额的 3%而减缩。即扣减额会萎缩 7896 美元[3%×(375 000－111 800)]。因此，净专项扣减额为 56 250 美元－7 896 美元＝48 354 美元。赫克斯泰布尔一家的应税收入为 326 646 美元(375 000－48 354)。按照相应的法定税率，他们的纳税义务为 105 656 美元。这家人的平均税率为 28.2%(105 656/375 000)，他们的边际税率为 40.79%，即官方公布的法定税率 39.6%再加上扣减逐步消失所造成的 1.19%的新增负担。

(资料来源：[美]哈维·S. 罗森. 特德·盖亚财政学(第八版)[M]. 郭庆旺，赵志耘，译. 北京：中国人民大学出版社，2009.)

税收是随着国家的产生而出现的，在中国历史上，贡、助、彻、役、银、钱、课、赋、租、捐等都是税的别称。历史上的国家财政收入有官产收入、债务收入、专卖收入、利润收入等多种形式，但税收一直扮演着最主要的收入角色。税收满足政府提供公共产品的需要，也就是满足国家实现职能的需要，税收是以国家为主体的分配关系，是国家参与并调节国民收入分配的一种手段。税收与其他分配方式相比，具有强制性、无偿性和固定性的特征，习惯上称为税收的“三性”，这是税收的基本特征。

一是税收的强制性。税收的强制性是指税收是国家以社会管理者的身份，凭借政权力量，依据政治权力，通过颁布法律或政令来进行强制征收。负有纳税义务的社会集团和社会成员，都必须遵守国家强制性的税收法令，在国家税法规定的限度内，纳税人必须依法纳税，否则

就要受到法律的制裁，这是税收具有法律地位的体现。从本质上说，税收的确具有强制性，体现为对个体财产权自由行使的限制，但这种强制性权力的来源正是它的有偿性，体现为赋税的征收不是对被征收者利益的剥夺。税收的征、纳关系，本质上是一种市场经济条件下的契约关系，是一种完全平等的关系，是无可取代的资源有偿配置关系，正如法国杰出的启蒙思想家孟德斯鸠所说："国家的收入是每个公民所付出的自己财产的一部分，以确保他所余的财产的安全或快乐地享用这些财产。"马克思亦曾说过："从一个处于私人地位的生产者身上扣除的一切，又会直接或间接地用来为处于私人地位的生产者谋福利。"强制性是税收作为一种财政范畴的前提条件，也是国家满足社会公共需求的必要保证。税收的强制性不是绝对的，在企业及个人明了征税的目的并增强纳税意识后，强制性可能转化为自愿性。

二是税收的无偿性。税收的无偿性是指通过征税，社会集团和社会成员的一部分收入转归国家所有，国家不向纳税人支付任何报酬或代价。税收的这种无偿性是与国家凭借政治权力进行收入分配的本质相联系的。税收的无偿性是税收区别于国债的一个重要特性。税收的无偿性是针对具体纳税人而言，税款缴纳后和纳税人之间不再有直接的返还关系，但对整个财政活动而言，税收具有有偿性一面。

三是税收的固定性。税收的固定性是指税收是按照国家法令规定的标准征收的，即纳税人、课税对象、税目、税率、计价办法和期限等，都是税收法令预先规定了的，有一个比较稳定的试用期间，是一种固定的连续收入。对于税收预先规定的标准，征税和纳税双方都必须共同遵守，非经国家法令修订或调整，征纳双方都不得违背或改变这个固定的比例或数额及其他制度规定。当社会经济条件发生变化，课税标准也必随之改动，因而，税收的固定性是相对的。

"三性"特征是税收本身所固有的特征，是客观存在的，不以人的意志为转移。无偿性是税收的本质和体现，是"三性"的核心，是由财政支出的无偿性决定的。强制性是无偿性的必然要求，是实现无偿性、固定性的保证。固定性是强制性的必然结果。税收的"三性"特征相互依存，缺一不可，是区别于非税的重要依据。三性的共同特征，都是相对的，互相联系的。

7.1 税收要素和税收分类

7.1.1 税收要素

税收要素即税收制度的基本要素，包括向谁征税、对什么征税、征多少税和如何征税等基本内容。税制要素一般包括纳税人(taxpayer)、征税对象(objects of taxation)、税率(tax rate)、纳税环节、纳税期限、减税免税和违章处理等。其中纳税人、征税对象和税率是税制的三个基本要素。

1. 纳税人

纳税人即纳税主体，是享有相应权利并按税法的规定直接负有纳税义务的单位和个人。税法规定的直接负有纳税义务的人，可以是自然人(个人)，也可以是法人，纳税人根据纳税对象的性质来确定，每一种税都有关于纳税人的规定。与纳税人概念相关的还有负税人(tax bearer)、扣缴义务人和税务代理人。负税人，是税款的实际负担者，有些税种，税款虽

然由纳税人缴纳，但纳税人可通过各种方式将税款转嫁给别人负担，在这种情况下纳税人不同于负税人，如流转税；也可能一致，如所得税。扣缴义务人，是税法规定的，在其经营活动中负有代扣税款并向国库交纳税款义务的单位和个人。税务代理人是指依法接受纳税人、扣缴义务人委托代为办理各项纳税事项的人。

2. 征税对象

征税对象又称课税对象、征税客体，是税制的核心要素，它是指对什么事物和什么活动征税，即征税的标的物。不同的税种有不同的征税对象，它是一个税种区别于另一个税种的主要标志，如所得税的征税对象为所得，财产税的征税对象为财产，商品税的征税对象是商品。税目和税基是与征税对象相关的两个重要概念。税目是征税对象在内容上的具体化，它体现具体的征税范围；税基又称计税依据，是征税对象在量上的具体化。税基的大小和征税对象数量既有联系又有区别，在一定情况下征税对象直接构成税基。例如，《中华人民共和国消费税暂行条例》规定对每吨甲类啤酒征收250元的消费税。但是更多的情况是税基只是征税对象数量的一部分，而不是全部。例如，个人所得税的征税对象是个人所得额，但并非所有的都构成税基。税基直接影响着税额的大小，在税率一定的情况下，税基的大小决定着税收数额的大小。

3. 税率

税率是指国家征税的比率，也就是税额与课税对象之比。税率是国家税收制度的核心，它反映征税的深度，体现国家的税收政策。税率越高，纳税人的税收负担越重。从经济分析的角度考察税率，税率可以分为名义税率和实际税率、边际税率和平均税率等。名义税率，是指税法规定的税率，即税率表规定的税率，纳税人实际纳税时适用的税率。实际税率，则是指纳税人在一定时期内，扣除税收减免后，实际缴纳的税额占其计税依据的比例。边际税率，是指在征税对象的一定数量水平上，征税对象的增加导致所纳税额的增量，与征税对象的增量之间的比例。平均税率，则是指全部税额与征税对象总量之比。税率一般可划分为定额税率、比例税率和累进税率，三者关系如图7.1所示。

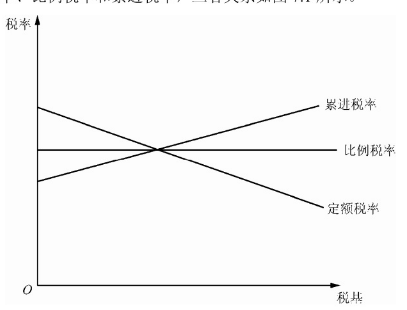


图7.1　定额税率、比例税率和累进税率



1) 定额税率

定额税率亦称固定税额，它是按课税对象的一定计量单位直接规定的一个固定的税额，而不规定征收比例的一种税率形式。它具有计算便利、从量计征、不受价格影响的优点，定额税率的实行并不要求很高的征收管理水平。其缺点是税负不尽合理，只适用于特殊税种，如我国的资源税、车船使用牌照税等。

2) 比例税率

比例税率是对同一课税对象，不论其数额大小，统一按一个比例征税，同一课税对象的不同纳税人税负相同。在具体运用上，又分为行业比例税率、产品比例税率和地区差别比例税率等。比例税率具有鼓励生产、计算简便、便于征管的优点，一般应用于商品和劳务的课税，现实生活中，对商品流转税征收的增值税、消费税、营业税及关税，一般都使用比例税率。其缺点是有悖于量能纳税原则，且具有累退性质。

3) 累进税率

累进税率是按课税对象的大小，划分若干个等级，每个等级由低到高规定相应的税率，课税对象数额越大税率越高，数额越小税率越低。累进税率因计算方法不同，分为全额累进税率和超额累进税率两种，但实际中一般采用超额累进税率。累进税率符合量能纳税原则，税负较为合理，但计算比较复杂，一般适用于所得和财产的课税。

(1) 全额累进税率指按课税对象的绝对额划分若干级距，每个级距规定的税率随课税对象的增大而提高，就纳税人全部课税对象按与之相适应的级距的税率计算纳税的税率制度。“全”字的含义就是全部课税对象按适用的最高一级税率，在这种税率制度下，一个纳税人只适用于一个税率。全额累进税率的特点是：计算简便，在按照课税对象数额的大小确定税率后，实际上等于按比例税率计税；累进急剧，即全部课税对象都适用相应的最高税率；累进的名义税率与实际税率一致；在课税对象级距的分界点附近，税负不合理，会出现税收增加额超过课税对象增加额的不合理现象。目前，全额累进税率一般已不采用。

(2) 超额累进税率指按课税对象的绝对额划分若干级距，每个级距规定的税率随课税对象的增大而提高，纳税人的课税对象按相应级距划分若干段，分段适用相应税率征税的税率制度。“超”字的含义就是全部课税对象分段适用若干个相适应的税率征税。超额累进税率的特点是：计算较复杂，在实际工作中多采用速算扣除数法代替分段计税法；累进较缓和，即累进是渐进式的，而不是跳跃式的；累进的名义税率与实际税率不一致，实际税率低于名义税率；在累进级距的分界点附近不会出现税款增加额大于课税对象增加额的不合理现象。

在实际操作中，为了简化计算，引入“速算扣除数”：

速算扣除数＝全额累进税率计算的应纳税额－超额累进计算的应纳税额

通常“速算扣除数”事先计算出来，附在税率表(表 7-1)中。

表 7-1　2012 年我国个人所得税税率表(2011 年 9 月 1 日调整)

级数	含税级距	税率	速算扣除数
1	不超过 1 500 元	3%	0
2	超过 1 500 元至 4 500 元的部分	10%	105
3	超过 4 500 元至 9 000 元的部分	20%	555
4	超过 9 000 元至 35 000 元的部分	25%	1 005

续表

级数	含税级距	税率	速算扣除数
5	超过 35 000 元至 55 000 元的部分	30%	2 755
6	超过 55 000 元至 80 000 元的部分	35%	5 505
7	超过 80 000 元的部分	45%	13 505

运用“速算扣除数”，应纳税额的计算公式为

应纳税额＝应税所得额×适用税率－速算扣除数

【例 7-1】某人一次应税收入为 63 500 元(个人免征额为 3 500 元)，计算应纳税额。

解：全额累进税率下应纳税额为

应纳税额＝(63 500－3 500)×35%＝21 000(元)

超额累进税率下，将 60 000 元分为 6 个部分：

应纳税额＝1 500×3%＋(4 500－1 500)×10%＋(9 000－4 500)×20%
＋(35 000－9 000)×25%＋(55 000－35 000)×30%
＋(63 500－3 500－55 000)×35%
＝15 495(元)

如果采用速算扣除法计算，则计算如下：

应纳税额＝应税所得额×适用税率－速算扣除数
＝60 000×35%－5 505
＝15 495(元)

4) 平均税率和边际税率

累进的含义无论是理解税制对收入分配的影响，还是对工作激励的影响都是十分重要的，理解的关键在于对平均税率和边际税率。所谓边际税率是指应纳税额的增量与应税收入增量之比。假设应税收入增加 1 元，应纳税额增加 0.4 元，则边际税率为 40%。根据边际税率在征税对象数额增加时的变化情况，即不变、上升或下降，可将税收依次划分为比例税、累进税、累退税。

与边际税率不同，平均税率则表明总体税负水平，它指的是全部应纳税额占应税收入的比例。以例 7-1 假定的数字为例，如果应税收入为 10 000 元，应纳税额为 1 500×3%＋(4 500－1 500)×10%＋(6 500－4 500)×20%＝745(元)，则平均税率为 745/10 000×100%＝7.45%。边际税率和平均税率的一种可能的关系如图 7.2 所示，当收入低于 A，边际税率和平均税率都在上升，当收入高于 A，边际税率开始下降，但是由于收入很高，平均税率持续上升，只有当收入高于 B，边际税率下降到低于平均税率的水平，这时平均税率才开始下将。在比例税率情况下，边际税率和平均税率相等，在累进税率情况下，边际税率高于平均税率。边际税率的高低会对经济产生不同的影响。边际税率越高，纳税人增加的可支配的收入就越少，虽然税收收入的作用增强，但却会产生某种程度的替代效应，如当工作的边际收入减少时，人们就会以闲暇去替代部分工作时间，从而妨碍人们努力工作。因此，累进税率中的边际税率要适度。我国目前实行的个人所得税工薪收入的最高边际税率是 45%，这从世界各国特别是发展中国家来看，采用如此高税率的国家和地区是非常少的。我国香港地区税率是 2%～15%，新加坡是 2%～28%，加拿大是 17%～29%，日本是 10%～37%，美国是 15%～39%。

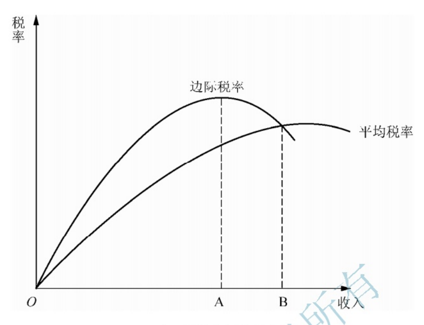


图 7.2　边际税率与平均税率的关系

4. 纳税环节

纳税环节一般是指在商品流转过程中，按照税法规定应当缴纳税款的环节。例如，工业品要经过工业生产、商品批发和商品零售等环节；农产品要经过农业生产、商品采购、商品批发和商品零售等环节。纳税环节是商品在过程中缴纳税款的重要环节，任何税种都要确定纳税环节，有的比较明确、固定，有的则需要在许多流转环节中选择确定。确定纳税环节，是流转课税的一个重要问题。它关系到税制结构和税种的布局，关系到税款能否及时足额入库，关系到地区间税收收入的分配，同时关系到企业的经济核算和是否便利纳税人缴纳税款等问题。例如，流转税在生产和流通环节纳税；所得税在分配环节纳税等。

5. 纳税期限

纳税期限指税法规定的纳税人发生纳税义务后，向国家缴纳税款的期限。纳税期限是负有纳税义务的纳税人向国家缴纳税款的最后时间限制。它是税收强制性、固定性在时间上的体现。任何纳税人都必须如期纳税，否则就是违反税法，受到法律制裁。确定纳税期限，要根据课税对象和国民经济各部门生产经营的不同特点来决定。例如，流转课税，当纳税人取得货款后就应将税款缴入国库，但为了简化手续，便于纳税人经营管理和缴纳税款(降低税收征收成本和纳税成本)，可以根据情况将纳税期限确定为 1 天、3 天、5 天、10 天、15 天或 1 个月。

6. 附加、加成、起征点、免征额和减税免税

1) 附加和加成

附加和加成都是加重纳税人负担的措施，税制上通常把按国家规定的税率征收的款项称为正税。附加一般指在正税之外附加征收的一部分税款，如我国的城乡维护建设税就是由地方政府在增值税、营业税等流转税收入的基础上，附加一定比例征收。加成是按应征税额的一定成数(或倍数)加征税款，国家为了限制某些经济活动，或调节某些纳税人的所得，可以采取加成征收税款的方法。

2) 起征点和免征额

起征点，是征税对象达到征税数额开始征税的界限。征税对象的数额未达到起征点时不征税；而一旦征税对象的数额达到或超过起征点，则要就其全部的数额征税，而不是仅对其超过起征点的部分征税。这是一种对低收入者的照顾。免征额是税法规定的课税对象全部数额中免予征税的数额，是对所有纳税人的照顾。当课税对象小于起征点和免征额时，都不予征税；当课税对象大于起征点和免征额时，起征点制度要对课税对象的全部数额征税，免征额制度仅对课税对象超过免征额部分征税。

3) 减税免税

减税免税是指税法对某些纳税人或征税对象给予鼓励和照顾的一种特殊规定，它有利于贯彻国家经济政策，支持某些行业、产品和经营项目的发展，实现宏观经济均衡发展和国家经济发展目标。减税，是指对应纳税额少征一部分税款；免税，是指对应纳税额全部免征。一般减税、免税都属于定期减免的性质，税法规定有具体的减免条件和期限，到期就应当恢复征税。

7. 违法违章处理

违法违章处理是税务机关对纳税人违反税法的行为采取的处罚性措施。违章处理是税收强制性在税收制度中的体现，纳税人必须按期足额缴纳税款，凡有拖欠税款、逾期不缴税、偷税逃税等违反税法行为的，都应受到制裁(包括法律制裁和行政处罚制裁等)。

违章行为主要有：违反税收征收管理制度，包括未办理税务登记、注册登记和使用税务登记证；未按规定办理纳税申报；未按规定建立、使用和保存账务、票证；未按规定提供纳税资料，拒绝接受税务机关监督检查等行为；欠税，即纳税人因故超过税务机关核定的纳税期限，少缴或未缴的违章行为；偷税，即纳税人使用欺骗、隐瞒等手段逃避纳税的违法行为；抗税，即纳税人公然拒绝履行国家税法规定的纳税义务的违法行为。对违章行为的处理包括征收滞纳金；处以税务罚款；税收保全措施；追究刑事责任等。

8. 纳税地点

纳税地点指纳税人应当缴纳税款的地点。一般来说，纳税地点和纳税义务发生地是一致的。规定纳税人申报纳税的地点，既有利于税务机关实施税源征管，防止税收流失，又便利纳税人缴纳税款。一般讲，纳税的具体地点有就地纳税、口岸纳税、集中纳税、营业行为所在地纳税、汇总缴库等形式。

7.1.2 税收分类

现代国家的税制一般都由多个税种组成，各税种既互相区别又密切相关，依照一定的标准将各税种分别归类，是研究和建设税制的重要前提。税收分类的标准和方法很多，有以下几种。

1. 按课税对象性质分类

按课税对象来分，税收可分为商品课税、所得课税和财产课税三大类。商品课税，包括所有以商品为课税对象的税种，有增值税、营业税、消费税、关税等。所得课税是指以纳税人的纯收益额或所得额为征税对象的各种税的统称，一般包括企业所得税、个人所得

税等。财产课税是指以特定财产为征税对象的各种税的统称，有财产税、赠与税、遗产税等。由于各个国家的税制千差万别，税种设计方式各异，因而采用此种分类方法，结果也不完全相同，如我国税种一般包括商品课税、所得课税、财产课税、资源课税和行为课税五大类。资源课税是指对从事资源开发，就资源和开发条件的差异而形成的级差收入征收的各种税的统称，有资源税、城镇土地使用税、土地增值税等。行为课税是指以特定行为为征税对象的各种税的统称，有固定资产投资方向调节税、筵席税、城市维护建设税、车辆购置税、耕地占用税、烟叶税、印花税和契税。

2. 按税负能否转嫁分类

按税负能否转嫁将税收分为直接税与间接税。直接税是指税负不能转嫁的税种，即由纳税人直接负担的税收。一般认为，所得税和财产税属于直接税。这种税收分类的方法普遍流行于西方国家。间接税与直接税相对应，凡是税负可以转嫁的税种称为间接税，该税种具有课征不稳定的特点，一般认为，商品与劳务税属于间接税。这种分类方法对税收理论的发展有重要的促进作用，但是税负能否转嫁不仅取决于税收的性质和特点，而且取决于客观的经济条件。

3. 按课税标准的性质分类

按课税标准性质分类，可以将税收分为从量税和从价税。国家征税时必须按一定标准将课税对象予以度量。从量税是指以课税对象的数量、重量、容积或体积作为计税依据的税种，如我国的资源税、车船使用税等。从量税的税额随课税对象数量的变化而变化，计算简便，但税负水平固定化，不尽合理，只适用于少数税种。从价税是指以课税对象的价格作为计税依据的税种，如增值税、消费税等。从价税更适应于商品经济的要求，同时也有利于贯彻国家税收政策，是大部分税种采用的一种计税方法。

4. 按照税收与价格的关系分类

按照税收与价格的关系，可以将税收分为价内税和价外税。价内税是指税款在应税商品价格内，作为商品价格一个组成部分的一类税，其计税依据称为含税价格，如我国现行的消费税、营业税和关税等税种。价外税是指税款不在商品价格之内，不作为商品价格的一个组成部分的一类税，其计税依据称为不含税价格，如我国现行的增值税，在零售以前各环节采用价外税、在零售环节采用价内税。一般认为价外税比价内税更容易转嫁，价内税课征的侧重点是厂商或生产者，价外税课征的侧重点是消费者。

5. 按税收管理权限分类

按照税收管理权限分类，可以将税收分为中央税、地方税、中央地方共享税。

1) 中央税

中央税即按照现行财税体制由中央政府支配的财政税收。1994 年我国实行分税制财政管理体制以后，属于中央财政的税收包括关税，海关代征消费税和增值税，消费税，中央企业所得税，地方银行和外资银行及非银行金融企业所得税，铁道、银行总行、保险总公司等集中缴纳的营业税、所得税、利润和城市维护建设税和中央企业上缴利润等。

2) 地方税

地方税即按照现行财税体制由地方政府支配的财政税收。属于地方财政的税收包括营

业税、地方企业所得税、个人所得税、城镇土地使用税、固定资产投资方向调节税、城镇维护建设税、房产税、车船使用税、印花税、屠宰税、农牧业税、农业特产税、耕地占用税、契税。

3) 中央与地方共享税

中央与地方共享税即按照现行财税体制由中央和地方政府按一定方式分享收入的一类税收。共享税的分享方式主要有附加式、分征式、比例分成式等。共享税包括增值税、资源税和对证券交易征收的印花税等。

6. 按是否有单独的课税对象和独立征收分类

按是否有单独的课税对象和独立征收，可以将税收分为正税和附加税。正税指与其他税种没有连带关系，有特定的课税对象，并按照规定税率独立征收的税。征收附加税或地方附加，要以正税为依据。我国现行各个税种，如增值税、营业税、农业税等都是正税。附加税是指随某种税收按一定比例加征的税。



税收规定举例

(1) 经国务院批准，自 2009 年 1 月 1 日至 2011 年 12 月 31 日，对公众开放的科技馆、自然博物馆、天文馆(站、台)和气象台(站)、地震台(站)、高校和科研机构对外开放的科普基地，从境外购买自用科普影视作品播映权而进口的拷贝、工作带，免征进口关税，不征进口环节增值税；对上述科普单位以其他形式进口的自用影视作品，免征关税和进口环节增值税。

(2) 为推动海峡两岸海上直航，经国务院批准，财政部、国家税务总局对海峡两岸海上直航业务有关税收政策通知如下：①自 2008 年 12 月 15 日起，对台湾航运公司从事海峡两岸海上直航业务在大陆取得的运输收入，免征营业税。②自 2008 年 12 月 15 日起，对台湾航运公司从事海峡两岸海上直航业务取得的来源于大陆的所得，免征企业所得税。

7.2 税收的原则

税收原则是制定、评价税收制度和税收政策的标准，是支配税收制度废立和影响税收制度运行的深层次观念体系。它反映一定时期、一定社会经济条件下的治税思想。随着客观条件的变化，税收原则也在发展变化，对税收原则的理解因各国的经济、政治与文化的不同而有所区别。

7.2.1 税收原则的提出

税收原则是政府在设计税制、实施税法过程中所遵循的准则，也是评价税收制度优劣、考核税务行政管理状况的基本标准，它决定政府对什么征税(课税对象)、征收多少(课税规模)、怎样征收(课税方式和方法)等。较早提出税收原则的人有英国重商主义财政学家托马斯·霍布斯，经济学家威廉·配第和詹姆斯·德哈姆·斯图亚特，德国新官房学派经济学

家尤斯蒂等。其中又以威廉·配第的“公平、简便、节省”三条税收原则较为具体。在他们之后，将税收原则明确化、系统化的第一人是古典经济学家的鼻祖亚当·斯密，他在他的代表作《国民财富的性质和原因的研究》一书中，提出了“平等、确实、便利和最少征收费用”四条税收原则，这是税收原则的确立时期。平等原则是指国民应依其在国家的保护下所得收入的多少为比例，向国家缴纳租税；确实原则是指国民缴纳税目与条例应该是确实的，而且缴纳的时间、地点、手续和数额等，都要明确规定；便利原则是指政府对国民的征税时间、地方、方法和形式等尽量使纳税人感到方便；最小征收费用的原则亦称征收经济原则，是指在征收任何一种税的过程中，其国家的收入额与纳税人所缴纳的数额之间的差额越小越好，即税务部门征税时所耗用的费用应减少到最低程度。

继亚当·斯密之后，英国、法国、德国等国家的经济学家，如西斯蒙、约翰·斯图亚特·穆勒、让·巴蒂斯特·萨伊、戴维·赫尔德、诺曼·安吉尔等又提出了许多课税原则，试图从不同的角度对亚当·斯密的课税原则予以补充。重大发展是阿道夫·瓦格纳的税收原则(表 7-2)，他在他的代表作《财政学》中，提出了税收的原则包括财政政策原则、国民经济原则、社会公平原则、税务行政原则等四个方面。财政政策原则，即课税能充足而灵活地保证国家经费开支需要的原则，又称为财政收入原则，是税收的最基本原则。它包含：①收入充分原则。税收的充分性，是指税收应当能够为政府活动提供充实的资金，保证政府提供公共服务的需要。但税收所提供的收入并不是越多越好，因为在资源和技术给定的条件下，提供的公共产品越多，社会所能提供的私人产品就相应减少。②收入弹性原则。由于政府的支出需求不是一成不变的，因而税收制度的设计，应当使得税收能够随着政府支出需要的变动，而能够进行一定程度相应变化。国民经济原则即国家征税不能阻碍国民经济的发展，应尽可能有助于促进国民经济发展。社会公平原则即税收应普遍和平等地分配给各个阶级、阶层和纳税人。税务行政原则即税法的制定与实施应当便于纳税人履行纳税义务，这是适应国家干预经济的需要而提出的税收原则理论。包括：①遵从成本，是纳税人为履行纳税义务而发生的各类费用，如保持簿记资料的费用。②征管成本，是税务当局为征税而发生的各类费用，如办公大楼的建造费、办公设备和用品的购置费、税务人员的工资和津贴等。

表 7-2 亚当·斯密和阿道夫·瓦格纳的税收原则比较

亚当·斯密	阿道夫·瓦格纳
在税务行政上较偏重于纳税人的立场	在税务行政上对于政府的需要与人民的利益较能两相兼顾
无顾及税收收入弹性	强调税收收入要充分而有弹性
重视自然的正义，主张采取以消费税为中心的比例税	重视社会的正义，主张采取以所得税为中心的累进税制
在税收课征理论上采用利益说	在税收课征理论上采用义务说

在现代税收理论中，得到公认的是税收的两大基本原则，即效率原则和公平原则。

税收的效率原则与公平原则既有矛盾性，又有统一性。为谋求经济发展，应树立起效率优先、兼顾(或相对)公平的税收公平效率观。

7.2.2 税收中的公平与效率

当代税收原则包括税收公平和税收效率两大原则。其理论基础主要源于凯恩斯主义和

福利经济学思想。税收必须以公平为本，同时又必须考虑效率的要求。税收公平与效率往往处于两难的选择，因此，把税制的设计同本国的具体情况和长远发展战略结合起来的税收原则，才是对公平与效率两者更深层次和更高层次的兼顾。

1. 税收应以公平为本

在现代经济学看来，任何经济活动的目标，都是追求公平与效率及二者的最佳结合，税收也是如此。公平合理是税收的基本原则和税制建设的目标。税收公平是指国家征税应使各个纳税人的税负与其负担能力相适应，并使纳税人之间的负担水平保持平衡。税收公平包括横向公平和纵向公平两个方面。横向公平是指经济能力或纳税能力相同的人应当缴纳数额相同的税收，亦即应以同等的课税标准对待经济条件相同的人；纵向公平是指经济能力或纳税能力不同的人应当缴纳不同的税收，亦即应以不同的课税标准对待经济条件不同的人。税收公平原则要求税收必须普遍课征和平等课征。税收公平原则通常被认为是税制设计和实施的首要原则，并被推为当代税收的基本原则。税收公平不仅是一个财政问题，而且是一个社会问题和经济问题，因为税收作为国家参与和干预国民收入分配和再分配的手段，与社会经济生活各个领域密切相关，对社会生活和经济运行发挥着巨大的影响，因为对税收公平的判断还必须从社会经济角度进行考察。

2. 征税必须考虑效率的要求

税收不仅应是公平的，而且应是有效率的。效率包括两层意义：一是指征税过程本身的效率，即较少的征收费、便利的征收方法等；二是指征税对经济运行效率的影响，宗旨是征税必须有利于促进经济效率的提高，有效地发挥税收调节经济的功能。税收作为一种重要的再分配工具，可以在促进资源配置的合理化、刺激经济增长等方面发挥作用，就是有效率的。税收是否有效率必须结合经济运行本身的效率考察，假如经济运行本身已经是高效率的，税收活动就应以不干扰经济运行为有效率，假如经济运行本身已经是低效率乃至无效率的，税收效率则体现在它对经济运行的影响和干预上。在市场经济国家，总是存在所谓市场失灵的问题，在计划经济国家，也会有计划失误和生产者积极性不高的情况，因而税收干预总是大有可为的。就我国的情况而言，随着经济体制改革的深入，税收的经济杠杆作用越来越受到重视，它在调节生产、流通、消费等方面的功能日益强化。并在实践中促进了经济效率的提高。

3. 税收公平与效率的两难选择

税收的公平与效率是密切相关的，从总体上讲，税收的公平与效率是互相促进、互为条件的统一体。首先，效率是公平的前提，如果税收活动阻碍了经济发展，影响了 GDP 的增长，尽管是公平的，也是没有意义的。因为税收作为一种分配手段是以丰裕的社会产品为基础的，而没有效率的公平便成了无本之木。所以，真正的公平必须融合了效率的要求，必须是有效率的公平。其次，公平是效率的必要条件，尽管公平必须以效率为前提，但失去了公平的税收也不会是高效率的。因为税收不公平必然会挫伤企业和个人的积极性，甚至还会引致社会矛盾，从而使社会生产缺少动力和活力，自然也就无效率可言。因此，真正的税收效率必须体现公平的要求，必须是大体公平的。

当然，税收的公平与效率的统一并不是绝对的，就某一具体的课征活动来说，两者会

有矛盾和冲突。例如，商品课税可以通过各类奖限政策促进合理配置资源和发展生产，一般认为是有效率的，但由于它背离了量能纳税的原则，有时会造成纳税人的苦乐不均，通常又被认为是不公平的。又如，所得课税具有负担合理、课征公平的优点，但它距离经济运转过程较远，很难直接调节生产和流通，又有效率不高的缺点。正因为如此，在税制建设和征收管理上才有公平与效率难以兼顾的说法。只有同时兼顾公平与效率两个方面的税制才是最好的税制，这是无须证明的。但就具体的税种来说，往往不是低效率、高公平，就是高效率、低公平，高效率、高公平的最优结合是少有的。发展中国家实行“效率型”税制比之实行“兼顾型”税制更能促进本国经济腾飞，发达国家实行“公平型”税制更有益于社会安定。总之，把税制的设计同本国的具体情况和长远发展战略结合起来，显然是对公平与效率二者更深层次和更高层次的兼顾。现代经济学将税收原则归结为两类：公平类原则和效率性原则。

7.2.3　公平类税收原则与效率类税收原则

1. 公平类税收原则

目前已被广泛接受的公平原则主要包括受益原则和纳税能力原则。所谓受益原则，也称为利益课税原则，是指课税是依纳税人受益的多少而定，受益多的多纳税，受益少的少纳税。所谓纳税能力原则，是指以支付能力作为征税依据，能力强的多纳税，能力弱的少纳税。

1) 受益原则

受益原则要求按照纳税人从政府公共支出中获得的利益程度来分配税负。这种观点的理论依据是，政府之所以要向纳税人课税，是因为它向纳税人提供了公共产品；纳税人之所以要向政府纳税，是因为他们从政府提供的公共产品中获得了利益。因此，税负在纳税人之间的分配，只能以他们享受利益的多少为依据。受益原则实际上是将公民纳税与政府提供公共产品看成一种类似于市场交易的过程，税收就好比是政府提供公共产品的价格。根据受益原则选择税基和税率的理由：对多数人而言，这种方法基本上是公平的；这种方法可以同时决定税收和政府支出水平。受益原则也有一定的局限：“免费搭车”心理使得每个纳税人从公共产品中受益多少的信息常难以获得；以“市场的分配是公平的”这一假设为前提。受益原则虽在税制实践中不具有普遍意义，却并不排除其在某些个别税种中的运用。此外，它对公共产品有效供给模型的构建起了启迪和奠基作用。

2) 纳税能力原则

纳税能力原则是以各社会成员的支付能力为标准，而不考虑各自对公共产品的享用程度。这一原则具有收入再分配的作用，有利于社会公平。纳税能力原则的问题在于如何确定支付能力的标准，也就是按什么标准来度量每个人的支付能力。度量的客观标准主要有：一是收入。收入通常被认为是衡量纳税人支付能力的最优标准。收入越多，表明在特定时期内扩大生产和消费及增添财产的能力越大，税收支付能力也越大，反之则越小。在收入界定中存在的问题很多，例如，是以单个人的收入为标准，还是以家庭的平均收入为标准？以货币收入为标准，还是以经济收入为标准？某些支出是否应予扣除？不同来源的收入是否应区别对待？如勤劳收入与不劳而获的收入应否区分？二是消费。消费被认为是衡量纳税人支付能力的又一标准。其理由是，消费意味着对社会的索取，索取越多，说明支付能

力越强，越应多缴税。对消费课税除避免了对储蓄的重复征税外，还能在客观上起到抑制消费、鼓励投资、促进经济发展的作用。但消费的累退性，会导致对消费征税的累退性，这显然不利于实现税收公平。三是财产。财产也被认为是衡量纳税人支付能力的标准之一。一方面，人们可利用财产赚取收入，增加支付能力；另一方面，财产还可带来其他满足，直接提高了财产所有者的实际福利水平。但用财产来衡量纳税人的支付能力也有局限性：财产税是由财产收益负担的，数额相等的财产，不一定会给纳税人带来相等的收益，从而使税收有失公平；财产税与所得税一样，存在抑制储蓄和投资的问题；财产形式多种多样，实践中难以查核，估值颇难。

2. *效率类税收原则*

税收效率原则指税收活动要有利于经济效率的提高，是西方财政经济学界所倡导的税收原则之一。其要求以最小的费用获得最大的税收收入，并利用税收的经济调控作用最大限度地促进经济的发展，或者最大限度地减轻对经济发展的妨碍。

1) 税收的经济效率原则

税收的经济效率原则是指经济资源配置和经济机制运行的影响，要使税收超额负担最小化和尽量增加税收的额外收益。这是因为，税收在将社会资源从纳税人手中转移到政府部门过程中，亦可能在两方面给社会带来超额负担。

一是资源配置方面的超额负担。征税一方面人部门支出，另一方面又增加政府部门收入。如果征税导致私人经济利益损失大于征税增加的社会经济利益，就发生了税收在资源配置方面的超额负担。

二是经济机制运行方面的超额负担。如果征税对市场经济运行发生不良影响，干扰了私人消费和生产的最佳决策，同时相对价格和个人行为方式随之变更，就发生税收在经济机制运行方面的超额负担。在现实经济生活中，税收超额负担的发生通常是不可避免的，如何降低税收超额负担，以较小的税收成本换取较大的经济效率，便成为税收经济效率原则的重心。要提高税收经济效率，必须在有利于国民经济有效运转的前提下，一方面尽可能压低税收的征收数额，减少税收对资源配置的影响度；另一方面，尽可能保持税收对市场机制运行的中性，并在市场机制失灵时，将税收作为调节杠杆加以有效纠正。

2) 税收的行政效率原则

税收的行政效率原则是指征税过程中税务支出占税收收入的比重。

在征税过程中，一般总会发生两类费用：一是管理费用，亦称“税务行政费用”，即政府部门在实施各种税收计划、征管各个税种过程中所支出的费用。具体包括税务机关工作人员工资、薪金和奖金支出，税务机关办公用具和设施支出，税务机关在征税过程中因实施或采取各种方法、措施支付的费用及进行及适应税制改革而付出的费用，由其他政府部门提供而无须支付的各种劳务等。二是执行费用，亦称“奉行纳税费用”，即纳税单位和人在按税法纳税过程中所支出的费用；纳税人在申报税收方面花费的时间(机会成本)；纳税人为避税所花费的时间、金钱、精力等。管理费用相对容易计算，即使数字不明显，也可用管理费用占全部税收收入的比重来估算。执行费用则相对不易计算，特别是纳税人所花时间、心理支出更无法用金钱来计算，也无精确指标加以衡量，也有人将其称为“税收隐蔽费用”。

7.2.4 税收中性问题

经济发展原则即税收经济效率原则，包括两层含义：首先，税收总量应该体现整个社会资源最优配置的要求。其次，税收对微观经济活动的效率损失应当最小。

1. 税收负担的含义和度量

税收负担是指政府征税减少了纳税人的直接经济利益，从而使其承受的经济负担。它反映一定时期内社会收入在政府与纳税人之间税收分配的数量关系。税收负担问题是税收的核心问题，是建立税收制度要解决的首要问题。根据不同标准，税收负担有不同的分类，此处主要介绍微观税收负担和宏观税收负担及度量。

1) 宏观税收负担和度量

宏观税收负担是指纳税人总体所承受的税收负担，也可看作是整个国民经济的税收负担。衡量宏观税收负担一般用 GDP 负担率指标，即一国税收收入总额占 GDP 的比例，各个国家的国情不同，宏观税收负担也不同，即使是同一国家，在不同的历史时期，宏观税负也不是一成不变的，制约宏观税负水平的主要因素包括经济发展水平、经济结构、经济体制、宏观经济政策等。

2) 微观税收负担和度量

所谓微观税收负担，是指纳税人个体所承受的税收负担。度量微观税收负担的指标主要有企业税收负担率和个人税收负担率。

企业税收负担是指企业承受的税收，反映企业税收负担的指标分为企业的整体税负率和企业个别税种的税负率。企业整体税负率包括企业税收总负担率和企业净产值税收总负担率；企业个别税种的税负率包括企业流转税负担率和企业所得税负担率。以企业税收总负担率为例：

企业税收总负担率＝(一定时期企业实缴的各税总额/一定时期企业销售收入)×100%　(7-2)

企业税收总负担率表明了政府以税收方式参与企业销售收入分配的规模，反映企业的综合税收负担状况，也可用来比较不同类型企业的税收负担水平。

个人税收负担率，是指个人缴纳的各种税收的总和占个人收入总额的比例，其计算公式与企业税收负担率计算公式相仿，通常用个人的税收负担率和家庭的税收负担率指标反映。微观税收负担的制约因素是多方面的。其客观因素主要包括宏观税收负担水平、收入分配体制和税制结构等。

2. 税收中性的含义

税收经济发展原则涉及税收中性(neutrality)问题。税收中性是指既定税收收入下使税收的额外负担最小化。所谓税收超额负担，又称为税收的福利成本或无谓损失，是指征税引起市场相对价格的改变，干扰了私人部门的选择，进而导致市场机制扭曲变形，而产生的经济福利损失。所谓超额负担主要表现为两个方面：一是国家征税一方面减少纳税人支出，同时增加政府部门支出，若因征税而导致纳税人的经济利益损失大于因征税而增加的社会经济效益，则发生在资源配置方面的超额负担；二是由于征税改变了商品的相对价格，对纳税人的消费行为和生产行为产生不良影响，则发生在经济运行方面的超额负担。税收额外负担在多数情况下是不可避免的，税收理论认为，税收的超额负担会降低税收的效率，

而减少税收的超额负担从而提高税收效率的重要途径，在于尽可能保持税收的中性原则。税收中性包含两个最基本的含义：一是国家征税使社会所付出的代价以税款为限，尽可能不给纳税人或社会带来其他的额外损失或负担；二是国家征税应避免对市场经济正常运行的干扰，特别是不能使税收超越市场机制而成为资源配置的决定因素。除非有特殊的政策目的，否则，税收的课征以不妨碍经济的自由运作为目标。税收福利成本产生的原因是，纳税人除了向政府纳税，还会改变自身行为，从而在一定程度上减少了纳税。为减少纳税而产生的行为改变，会使纳税人在缴纳税款外产生额外的成本。

3. 税收超额负担

税收超额负担是阿诺德·哈伯格运用阿尔弗雷德·马歇尔的基数效应理论作为基础理论提出的，所以称为马歇尔-哈伯格超额负担理论。这种理论使用了消费者剩余和生产者剩余概念，并以消费者剩余的大小作为衡量消费者在某种商品时获得净福利的多少，如图 7.3 所示。

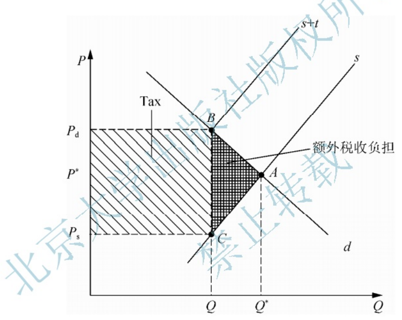


图 7.3 税收的额外负担

图 7.3 说明的是一种商品市场，d 是商品的需求曲线，s 是供给曲线。征税前的均衡点是 A，产量为 Q^*，价格为 P^*。假定政府对这种商品课征从量税，供给曲线从 s 向左上方移动到 $s+t$，税后均衡点为 B，产量减少到 Q，价格上升到 P_d，若每单位商品的税收为 P_d-P_s，课税后的均衡销售量是 Q，因此，缴纳的税收总额为$(P_d-P_s)\times Q$，这时浅灰色的长方形区域面积 P_dP_sCB 表示纳税人支付的税额，该部分是纳税人的成本，但征收后用于提供公共产品。消费者因课税而损失的消费者剩余为面积 $P_d P^*AB$，生产者因课税而损失的生产者剩余为面积 P^*P_sAB，这两者合计损失为面积 P_dP_sCAB，显然大于课税收入(面积 $P_d P_sCB$)，税收额外负担的产生，使得消费量从 Q^*减少到 Q。黑色的区域面积 CAB 表示税收的额外负担，是由不可避免的产出减少所带来的成本，而这部分成本被损失掉了。政府产出的总税收成本，等于政府的税收收入加上课税所带来的额外的福利成本。

具有最小额外负担的税种，从效率角度来看是最优的。税收政策的目标之一，就是使税收体系的额外负担最小化。而要实现该目标，必须对供给或需求弹性较小的商品课税。

对需求弹性较大的商品课税，其销售量减少的幅度大于对需求弹性较小的商品课税。因此，对弹性较小的商品课税所产生的额外负担也较小。在极端情况下，如果需求完全无弹性，课税不会对销售量产生影响，也就没有额外负担。除了对商品交易的课税会带来经济效率的损失之外，对所得的课税也可能产生额外负担，因为纳税人会在工作和闲暇之间重新配置他的时间，而对所得课税会扭曲他的经济行为，从而产生额外的福利损失。除了实际缴纳的税款和额外负担外，税收的其他成本还包括遵从成本和征管成本。税务当局应提高行政效率，使这部分成本占入库的税收收入的比例尽可能低。



“鹅叫最少”的税种

英国经济学家哥尔柏说过：“税收这种技术，就是拔最多的鹅毛，听最少的鹅叫。”印花税就是具有“听最少鹅叫”特色的税种。它的产生有深刻的政治经济根源，也具有一定的传奇色彩。

17 世纪，随着资本主义经济的发展和海外殖民掠夺的加剧，荷兰国内的阶级矛盾也尖锐起来。国家和军队的巨额开支，都通过税收压在百姓的身上。为提高工资和改善劳动条件，工人多次向资本家展开斗争，而农民也不时掀起暴动。

公元 1624 年，荷兰政府陷入了严重的经济危机，财政十分困难。当时执掌政权的统治者摩里斯打算增税解决财政困难，但又怕遭到人民的反对，便要求大臣们出谋献策。众大臣议来议去，就是想不出两全其美的办法来。

万般无奈，荷兰统治者决定采用公开招标的办法，用重赏寻求新税的设计方案。方案中选的条件是：一是税源要可观，收入应基本能弥补财政缺口；二是要保证不至于引起民愤，出现难以控制的局面；三是要保证不会导致经济状况进一步恶化；四是手续简便易行，税收成本低廉。

荷兰政府从成千上万个应征者设计的方案中，筛选出一个“完美方案”——印花税。其设计方案可谓匠心独具：第一，考虑到人们在日常生活中经常使用契约、借贷凭证之类单据的事实，所以一旦征税，税源将很大；第二，顺应了人们的心理，人们认为在凭证、单据上由政府盖个印戳而成为合法凭证是理所当然的，在诉讼时可以有法律保障，因而也乐于缴纳印花税。

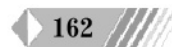
正是这样，印花税被誉为税负轻微、税源畅旺、手续简便、成本低廉的“良税”。因此，印花税在荷兰出现后，欧美各国竞相效法。丹麦在 1660 年、法国在 1665 年、美国在 1671 年、奥地利在 1686 年、英国在 1694 年先后开征了印花税。在不长的时间内，印花税就成为世界各国普遍采用的税种。

7.3　税负转嫁与税负归宿

7.3.1　税负转嫁与归宿的含义

税负转嫁，是纳税人通过经济交易中的价格变动，将所纳税收转移给他人负担的行为及过程。其含义包括：①纳税人是唯一的税负转嫁和承担主体；②价格变动是税负转嫁的基本途径，价格的升降是由税负转移引起的；③税负转嫁是经济利益的再分配，纳税人与负税人一定程度的分离，是税负转嫁的必然结果。

税负归宿，是指处于转嫁中的税负最终落脚点，它表明转嫁的税负最后是由谁来承担。



税负转嫁导致税负运动。税负归宿的状况是由税负转嫁的状况决定的，税负归宿是税负转嫁的结果。税负转嫁往往不是一次的，但税负转嫁也并不是无穷尽的，总存在一个不可能再转嫁而要自己承担税款的阶层，如消费者，税负的实际承担者就是负税人。

7.3.2 税负转嫁方式

税负转嫁的基本方式有两种，即前转和后转，此外还有其他一些转嫁方式。

1. 前转

前转也称顺转，指纳税人将其所纳税款顺着商品流转方向，通过提高商品价格的办法，转嫁给商品的购买者或最终消费者负担。前转是卖方将税负转嫁给买方负担，通常通过提高商品售价的办法来实现。在这里，卖方可能是制造商、批发商或零售商，买方也可能是制造商、批发商、零售商，但税负最终主要转嫁给消费者负担。前转的过程可能是一次，也可能经过多次。例如，对棉纱制造商征收的棉纱税，棉纱制造商通过提高棉纱出厂价格将所缴纳的税款转嫁给棉布制造商，棉布制造商又以同样的方式把税负转嫁给批发商，批发商再以同样方式把税负转嫁给零售商，零售商也以同样方式把税负转嫁于消费者身上。前转顺利与否要受到商品供求弹性的制约。税负前转实现的基本前提条件是课税商品的需求弹性小于供给弹性。当需求弹性大时，转嫁较难进行；供给弹性大时，转嫁容易进行。

2. 后转

后转也称逆转。即纳税人将其所纳税款逆商品流转的方向，以压低购进商品价格的办法，向后转移给商品的提供者。例如，对某种商品在零售环节征税，零售商将所纳税款通过压低进货价格的方式把税负逆转给批发商，批发商又以同样的方式把税负逆转给制造商，制造商再以同样方式压低生产要素价格把税负逆转于生产要素供应者负担。税负后转实现的前提条件是供给方提供的商品需求弹性较大，而供给弹性较小。在有些情况下，尽管已实现了税负前转，但也仍会再发生后转的现象。

3. 其他转嫁方式

1) 混转

混转又叫散转，是指纳税人将自己缴纳的税款分散转嫁给多方负担的转嫁方式。混转是在税款不能完全向前顺转，又不能完全向后逆转时采用。例如，织布厂将税负一部分用提高布匹价格的办法转嫁给印染厂，一部分用压低棉纱购进价格的办法转嫁给纱厂，一部分则用降低工资的办法转嫁给本厂职工等。严格地说，混转并不是一种独立的税负转嫁方式，而是前转与后转等的结合。

2) 旁转

旁转是指纳税人将税负转嫁给商品购买者和供应者以外的其他人负担的转嫁方式。例如，纳税人用压低运输价格的办法将某课税对象的税负转嫁给运输者负担。

3) 消转

消转指纳税人用降低课税品成本的办法使税负在新增利润中求得抵补的转嫁方式。即纳税人在不提高售价的前提下，改进生产技术、提高工作效率、节约原材料、降低生产成本，从而将所缴纳的税款在所增利润中求得补偿。因为它既不是提高价格的前转，也不是

压低价格的后转，而是通过改善经营管理、提高劳动生产率等措施降低成本增加利润，使税负从中得到抵消，所以称为消转。有合法消转和非法消转两种形式。前者指采用改进技术、节约原材料等方法，降低成本求得补偿；后者指采用降低工资、增加工时、增大劳动强度等方法，降低成本求得补偿。采用第二种形式一般遭到雇员的反对，所以纳税人一般采用第一种形式。但消转要具备一定的条件，如生产成本能递减、商品销量能扩大、生产技术与方法有发展与改善的余地、物价有上涨趋势及税负不重等。

4) 税收资本化

税收资本化也称资本还原税收资本化，亦称“赋税折入资本”、“赋税资本化”、“税负资本化”。它是税负转嫁的一种特殊方式，即纳税人以压低资本品购买价格的方法将所购资本品可预见的未来应纳税款，从所购资本品的价格中作一次扣除，从而将未来应纳税款全部或部分转嫁给资本品出卖者。例如，某一工业资本家甲向另一资本家乙购买一幢房屋，该房房价值 50 万元，使用期限预计为 10 年，根据国家税法规定每年应纳房产税 1 万元。甲在购买之际将该房屋今后 10 年应纳的房产税 10 万元从房屋购价中作一次扣除，实际支付买价 40 万元。对甲来说，房房价值 50 万元，而实际支付 40 万元，其中的 10 万元是甲购买乙的房屋从而“购买”了乙的纳税义务，由乙付给甲以后代乙缴纳的税款。实际上，甲在第一年只须缴纳 1 万元的房产税，其余的 9 万元就成为甲的创业资本。这就是税收资本化。它一般表现为课税资本品价格的下降。赋税折入资本必须具备一定的条件：课税对象必须是资财，每年均有相同的税负；另有不予课税或轻税的资财可购；课税品必须具有资本价值等。

7.3.3 税负转嫁与归宿的一般规律

在价格可以自由浮动的前提下，税负转嫁的程度，除价格外还受诸多因素的制约，常因供求弹性的大小、税种的不同、课税标准不同、课税范围的宽窄及企业所处行业地位等不同而各异，但是也存在一般性的规律。税负转嫁在形式上的可能性，并不一定等于转嫁的实现。在现实经济生活中，它总是受客观经济条件的制约，也就是说，对税负的转嫁与归宿问题的分析，必须同经济的运行状况联系起来，把税负转嫁放到特定的经济环境中去考察。

由于商品价格的变动受市场供求关系的影响，同时，商品价格的变动也影响商品供求状况。因此，商品供求关系对税负转嫁存在重大影响，这一影响程度的大小又主要取决于商品供求弹性。可以说，商品供求弹性是决定税负能否转嫁及转嫁多少的关键。

1. 需求弹性与税负转嫁的关系

需求弹性是指需求的价格弹性，即商品或生产要素的需求量(购买量)对于市场价格升降所作出的反映程度。需求价格弹性的大小用需求量变动的比率与价格变动的比率之间的比值，即需求价格弹性系数值来衡量。用公式表示为

需求价格弹性的弹性系数＝需求量变动的百分比/价格变动的百分比

根据需求弹性的大小，可将需求弹性系数分为五种类型，即 $E_d>1$，表示需求富有弹性；$E_d<1$，表示缺乏需求弹性；$E_d=1$，表示有单位需求弹性；$E_d=\infty$，表示完全有弹性；$E_d=0$，表示完全无弹性。

一般地说，商品的需求弹性越大，需求量对价格越敏感，通过提高卖价把税负向前转

嫁给购买者或消费者越困难；相反，商品的需求弹性越小，需求量对价格变动越不敏感，通过提高卖价把税负向前转嫁给购买者或消费者就容易。一般情况下，生活必需品，税负容易转嫁，这种税负转嫁与需求关系可以用图 7.4 表示。

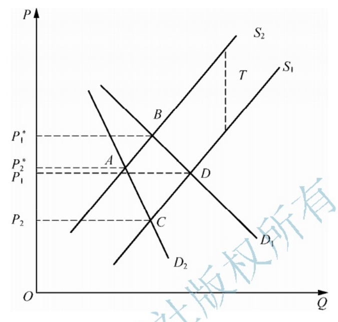


图 7.4　税负转嫁与需求弹性的关系

在图 7.4 中，消费者 1 和消费者 2 面临的需求曲线分别为 D_1 和 D_2(消费者 1 的需求曲线大于消费者 2，面对同样的价格上升幅度，消费者 1 的需求量下降最多)，卖方的初始供给曲线为 S_1，若对卖方征收每单位为 T 的从量税，则对应的卖者每单位成本上升 T，供给曲线由 S_1 上升到 S_2。征税后，消费者 1 承受的价格由 P_1 上升到 P_1^*，消费者 2 承受的价格由 P_2 上升到 P_2^*，且 $P_2^*-P_2>P_1^*-P_1$，消费者 2 比消费者 1 承受了更多的税负。

需求弹性同税负转嫁的关系可以分四种情况来考察。

1) 需求完全无弹性

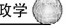
需求完全无弹性，说明当某种商品或生产要素因政府征税而提高价格时，购买者对价格的提高没有任何反应，其购买量不会因为价格的提高而减少。在这种情况下，新征的税收会全部向前转嫁，而落在商品或生产要素购买者身上。这表明，在需求完全无弹性的条件下，税收完全可以通过提价而转嫁给购买者。

2) 需求完全有弹性

需求完全有弹性，说明当某种商品或生产要素因政府征税而提高价格时，购买者对价格的反应极其强烈，其购买量会因为价格的任何提高而减少至 0。在这种情况下，所征税收要么会全部向后转嫁，要么不能转嫁，而落在生产要素的提供者或生产者自己身上。在需求完全有弹性的情况下，纳税人不能通过提高商品或生产要素价格的途径把税负向前转嫁给购买者，而只能向后转嫁或通过减少生产量的办法自行消化。

3) 需求富有弹性

需求富有弹性，说明当某种商品或生产要素因政府征税而提高价格时，购买者因价格提高而作出的反应较为强烈，其购买量下降的幅度会大于价格提高的幅度，从而迫使价格不得不回降或阻止价格的提高。在这种情况下，所征税收向前转嫁就困难，只能更多地向后转嫁而落在生产要素提供者或生产者身上。



4) 需求缺乏弹性

需求缺乏弹性，说明当某种商品或生产要素因政府征税而提高价格时，购买者因价格提高而作出的反应较弱，其购买量下降的幅度会小于价格提高的幅度，因而价格提高的阻力小。在这种情况下，纳税人转嫁税负就相对容易，所征税收就会更多地向前转嫁而落在购买者身上。

2. 供给弹性与税负转嫁的关系

供给弹性即供给的价格弹性，指的是商品或生产要素的供给量(生产量)对于市场价格升降所作出的反应程度。供给价格弹性的大小用供给量变动的比率与价格变动的比率之间的比值，即该弹性系数数值来衡量，可以用公式表示为

供给价格弹性的弹性系数＝供给量变动的百分比/价格变动的百分比

根据供给弹性的大小，可将供给弹性系数分为五种类型，即 $E_s>1$，表示供给富有弹性；$E_s<1$，表示供给缺乏弹性；$E_s=1$，表示有单位供给弹性；$E_s=\infty$，表示完全有弹性；$E_s=0$，表示完全无弹性。

某种商品的供给弹性高，意味着该商品的生产者能适应市场的变化调整生产结构，因而在与原材料及消费者关系上处于比较主动的地位，易于把税收转嫁出去。相反，供给弹性低，则不易转嫁。这种税负转嫁与供给弹性的关系可以用图 7.5 表示。

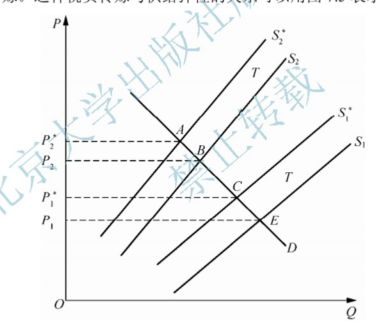


图 7.5 税负转嫁与供给弹性的关系

如图 7.5 所示，卖方 1 和卖方 2 面临的初始供给曲线分别为 S_1 和 S_2(卖方 1 的供给曲线大于卖方 2，面对同样的价格下降幅度，卖方 1 的销售量增加最多)，消费方的需求曲线为 D，若对卖方征收每单位为 T 的从量税，则对应的卖方每单位成本上升 T，卖方 1 的初始供给曲线为 S_1 上升到 S_1^*，卖方 2 的供给曲线由 S_2 上升到 S_2^*。征税后，卖方 1 得到的销售价格由 P_1 上升到 P_1^*，卖方 2 得到的销售价格由 P_2 上升到 P_2^*，且 $P_1^*-P_1>P_2^*-P_2$，卖方 1 比卖方 2 转嫁了更多的税负。

供给弹性同税负转嫁的关系，也可以分为四种情况考察。

1) 供给完全无弹性

供给完全无弹性说明当某种商品或生产要素因政府征税而价格不能相应提高时，生产

者对价格的相对下降没有任何反应，其生产量不会因价格的相对下降而减少。在这种情况下，政府所征税收会全部向后转嫁或不能转嫁，而落在生产要素的提供者或生产者身上。

2) 供给完全有弹性

供给完全有弹性说明当某种商品或生产要素因政府征税而价格不能相应提高时，生产者对价格下降作出的反应极为强烈，其生产量会因为价格的任何下降而减少至 0。由于生产量剧减，从而驱使价格上涨。在这种情况下，所征税收会全部向前转嫁，而落在购买者身上。

3) 供给富有弹性

供给富有弹性，说明当某种商品或生产要素因政府征税而价格不能相应提高时，生产者因价格下降而作出的反应强烈，其生产量下降的幅度大于价格相对下降的幅度。由于生产量减少，就会驱使价格上涨。在这种情况下，所征税收的大部分会通过价格提高向前转嫁出去，而更多地落在购买者身上。

4) 供给缺乏弹性

供给弹性小，说明当某种商品或生产要素因政府征税而价格不能相应提高时，生产者因生产条件限制，转产困难而对价格相对下降作出的反应较弱，其生产量下降的幅度会小于价格相对下降的幅度。由于产量保持在原来的水平，价格就难以提高。在这种情况下，生产者转嫁税收困难，所征税收会更多地向后转嫁或不能转嫁，而落在生产要素的提供者或生产者自己身上。

但是应该看到，需求和供给完全有弹性或完全无弹性的情况都是理论上的假定，在实际生活中是罕见的。在现实中，绝大多数商品或生产要素的需求和供给是属于富有弹性或缺乏弹性的情况。所以，在税负转嫁的问题上，完全可以转嫁或完全不能转嫁的情况基本上是不存在的。较为常见的是，一部分税收通过提高价格形式向前转嫁给商品或生产要素的购买者，另一部分税收则通过成本减少向后转嫁给生产者或生产要素的提供者。至于转嫁的比例怎样，则要视供给弹性之间的力量对比而定。如果需求弹性大于供给弹性，则向后转嫁或不能转嫁的部分较大，即税收更多地落在生产者或生产要素提供者身上；如果需求弹性小于供给弹性，则向前转嫁的部分较大，即税收更多地落在购买者身上。

3. 课税范围与税负转嫁的关系

一般说来，课税范围越宽广，税负转嫁越容易；课税范围越狭窄，税负转嫁越困难。这是因为：课税范围越是狭窄，对商品或生产要素的购买者越有替代效应，从而需求也就越具有弹性。也就是说，课税范围只包括部分商品或生产要素，就极可能驱使购买者改变购买抉择，减少课税或增税商品或生产要素的购买量，而增加无税或低税商品或生产要素的购买量。在这种情况下，课税商品或生产要素价格的提高就要受到限制，税负自然难以转嫁。与此相反，课税范围越是宽广，越不容易对商品或生产要素的购买者产生替代效应，从而需求也就越缺乏弹性。也就是说，如果课税范围涉及了大部分，甚至全部商品或生产要素，购买者购买商品或生产要素的抉择一般不会因课税而改变。在这种情况下，课税商品或生产要素价格的提高就较为容易，税负自然容易转嫁。

4. 市场结构与税负转嫁的关系

现代市场条件下的市场结构通常分为四种类型：完全竞争、垄断竞争、寡头竞争和完全垄断。市场结构不同，税负转嫁的状况也是不同的。

1) 完全竞争市场

完全竞争市场指的是一种竞争完全不受任何阻碍和干扰的市场结构。完全竞争市场具有以下特点：市场上存在许多生产者和消费者，且其销售量和购买量所占市场份额很小，任何人都无力控制价格，市场上每个人都只能是价格的接受者，而不是决定者；产品是同质的，即不存在产品差异，生产者无法通过产品差别控制价格；各种资源可以完全自由流动而不受任何限制；市场信息畅通，生产者和消费者都能获得完备的信息，双方不存在相互的欺骗。在这种市场结构下，市场价格由整个行业的供求关系决定。因此，在短期内，任何生产者都无法单独提高商品价格，将税收负担向前转嫁给消费者。但从长期看，在产品供给成本不变的情况下，全体生产者形成一股行业力量，才能通过提高价格，将税收负担完全转嫁。

2) 垄断竞争市场

垄断竞争市场指的是一种既有垄断又有竞争，既不是完全竞争又不是完全垄断的市场结构。它具有两个特点：一是市场上存在许多生产者，且各自占有市场的份额都不大，各生产者对市场的控制力较小；二是产品之间存在差异，因差异的存在，使生产者成为自己有差异产品的垄断者，但这些差异又是同类、相似的，具有很强的相互替代性，各差异产品之间又形成了竞争。这种市场结构中的税负转嫁和完全竞争市场中的税负转嫁略有不同。在完全竞争市场中，单个生产者无力控制价格，短期内无法单独提价转嫁税收负担，只有通过行业才能把税收负担转嫁出去。在垄断竞争市场条件下，单个生产者可以利用产品差异性对产品价格作适当调整，从而有可能把部分税收负担前转给消费者。但由于尚未形成垄断市场，仍有竞争，不可能把全部税收负担转嫁出去获得垄断利润。因而是部分前转，部分后转。

3) 寡头垄断市场

寡头垄断市场指的是一种少数几个生产者供给某种产品的大部分，这几个生产者的产量在该行业的总产量中各占有较大的份额，从而可以对市场的价格和产量发挥举足轻重影响的市场结构。在这种市场结构下，各生产者在价格或产量方面的变化都会影响整个市场和其他竞争对手的行动。每个生产者在作出价格和产量的决策时，不仅需要考虑本身的成本和收益情况，还需要考虑对市场的影响及竞争对手可能作出的反应。因此，政府征税以后，各寡头生产者肯定知道其余寡头竞争对手也会面临同样的情况，因而各寡头都会将政府所征的税加入价格转嫁给消费者。通常的情况是，寡头生产者早已达成协议，一旦各家成本同时增加(如加税)，就在原价基础上，自动根据某一公式，各自提高价格。

4) 完全垄断市场

完全垄断市场指的是整个行业的市场完全被一家厂商所控制的市场结构。在这种市场结构下，实际上是生产者独家定价。政府若对某种产品征税，垄断生产者必然会千方百计地将税款加入价格转嫁给消费者。但转嫁多少则要视其产品的需求弹性而定。若其产品属于生活必需品，需求弹性较小，垄断生产者便可以按所征税款额度提高价格，把税负全部或大部分转嫁给消费者。若其产品属一般商品，需求弹性较大，垄断生产者提高价格会导致需求减少，价格的提高便会受到限制，税负就不会全部或大部分向前转嫁，而会更多地向后转嫁。

7.3.4 我国的税负转嫁

我国过去是实行计划经济体制及相应的计划价格体制，在这种经济体制下，税负转嫁的

主观条件和客观条件都是不存在的。改革开放后，我国逐步转向社会主义市场经济体制，企业不仅存在税负转嫁的动机，而且也具备了充分的税负转嫁的条件。只要存在税负转嫁现象，它就会对社会生活产生广泛的影响，而且可能发挥不同的效应。因此，对税收转嫁问题不能回避和忽视，应当利用它的积极作用，限制或防止它的消极作用。这是因为：①企业有利用税负转嫁获取更大利益的动机；②价格的市场化为税负转嫁提供了条件；③商品税为主体的税制为税负转嫁提供了更为广阔的空间。税负转嫁在我国是由于经济体制转换带来的新问题，也是我国税收理论和实践正在探索的一个新课题。

7.4　税收的经济效应

税收的经济效应，是指因国家纳税对社会各主体的经济行为或经济选择方面的影响，也就是说税收的调节作用。税收的经济效应包括宏观经济效应和微观经济效应，各种税收对经济的影响都可以分解为收入效应和替代效应两个方面，因而税收经济效益的作用机制，是分析税收经济影响的基本原理。

7.4.1　税收的经济增长效应

1. *税收的宏观经济效应*

税收的宏观经济效应是指政府通过税收政策及其手段对经济增长和经济稳定的影响，税收之所以具有这种效应，主要是因为它的乘数效应，即税收乘数。从宏观角度看，税收可促进经济增长，也可阻碍经济增长，但主要是通过宏观税负水平和税收结构等方面实现。

1) 宏观税负水平与经济增长

从宏观上看，税收是政府为了满足社会公共需求而集中的一部分 GDP。在 GDP 一定的条件下，国家税收增加与私人部门可支配收入相互消长。因此，GDP 在政府与私人部门之间有一个最优分割点，而最优宏观税收负担率(以下简称最优税率)就是其具体体现。宏观税收负担水平的确定问题，实质上是一个财政职能的实现问题。它既关系到资源配置效率的问题，同时也关系到社会公平和经济稳定与发展的问题。宏观税收负担率如果过低，政府可供支配的收入过少，就不能满足社会公共需求；而如果宏观税收负担率过高，私人部门可供支配的收入过少，不能有效满足私人需求，而且往往通过影响私人部门资本和劳动的投入，使以后的产出减少，进而最终减少税收收入。

“拉弗曲线”是确定宏观税负的主要理论。该曲线阐明了税率、税收收入和国民产出之间的函数关系，如图 7.6 所示。当税率为 0 时，政府税收为 0；当税率为 100%时，由于人们将停止生产，政府税收也为 0。*A* 点代表一个很高的税率和很低的产出，*B* 点代表一个很低的税率和很高的产出，然而两者为政府提供同等的税收收入。若税率从 *A* 点下降到 *C* 点，产出和税收收入均增加；若税率从 *B* 点上升到 *D* 点，税收收入将增加，但产出可能减少，*C* 点与 *D* 点也提供同等的税收收入。*E* 点代表的税率，是与生产相结合能提供最大税收收入的税率。在 *E* 点上，如果政府再降低税率，产出将增加，但税收收入将下降；如果提高税率，产出和税收收入都会下降。供给学派把图中的斜线部分称为“禁区”，税率进入禁区后，税率提高，税收收入减少；税率降低，税收收入反而增加。

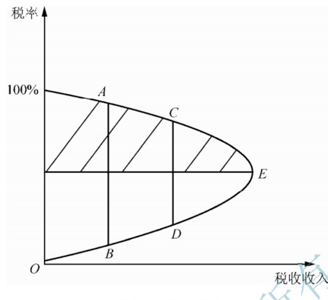


图 7.6　拉弗曲线

“拉弗曲线”使我们更全面、更直观地认识税收与经济的内在联系，并告诉我们最优税率应是既能使政府获得实现其职能的预期收入，又能使经济实现预期产出(常用 GDP 表示)的税率。在市场经济下，最优税率的确定，应考虑：第一，必须保证生产过程中的物质消耗得到补偿；第二，必须保证劳动者的必要生活费用得到满足；第三，必须保证政府行使职能的最低物质需要。前面两点构成宏观税负水平的最高限，第三点构成宏观税负水平的最低限。最优税率显然应约束于该界限之内，并根据当时的社会经济发展目标及具体国情综合确定，同时依据实践的检验结果及时修正。

2) 税收结构与经济增长

一国的税制结构是由经济发展水平决定的，实践证明，经济发达国家都是以直接税为主，并以所得税为主体税种；而发展中国家则以间接税为主，并以销售税为主体税种。间接税有利于发展中国家解决经济增长问题，直接税更有助于发达国家解决发展的某些问题。

间接税有助于促进经济增长的原因如下：

(1) 间接税能够筹集较为充裕的税收收入，为政府增加有利于经济增长的支出提供必要的资金来源，课税范围和税基较广，征收管理较容易。

(2) 间接税有利于储蓄和投资，因为间接税对储蓄和投资的收益不征税，对应税商品征税后导致价格相对上涨，抑制消费从而鼓励储蓄。

(3) 同所得税相比，间接税更有利于经济增长这一观点已普遍得到接受并付诸行动。

但是有人认为我国目前的税制结构过分依赖商品税，过高的商品劳务税比重扭曲了经济活动，不利于税收收入增长：

一是商品劳务税的税收收入弹性较低，不能保证税收收入和国民收入同步增长；

二是过高的商品劳务税比重增强了税收对市场-价格机制的干预能量，推动物价上涨；

三是政府对商品劳务税的严重依赖，扭曲了出口退税政策；

四是政府对商品劳务税的严重依赖，还在一定程度上对产业政策产生扭曲效应。

2. 税收的周期稳定效应

1) 税收的自动稳定效应和相机抉择效应

税收作为调节手段，一是调节社会总供给与总需求的关系，二是调节收入分配关系。

根据现代税收理论，税收调节宏观经济运行的方式主要有两种：一是发挥税收自动稳定功能，熨平经济的波动，即所谓税收的内在稳定器作用。税收自动稳定功能能否起作用，关键在于一国税制设计状况，如果税制设计不能满足必须的条件，税收自动稳定器则不能发挥或不能较好地发挥自动稳定作用。二是采取相机抉择的税收政策，即政府根据经济周期的变化，交替运用增税和减税的政策逆风向调节经济波动。相机抉择的税收政策能否发挥作用，受制于政策环境及决策的预见性、科学性。当政策环境发生变化，或对经济形势判断不准确或对经济发展预测不准确，税收政策的实施效果也并不理想。

2) 税收的通货紧缩效应

税收通货紧缩效应是通过税收政策的需求效应和供给效应体现的，并通过税收的增税和减税来实现。通常情况下，抑制总需求过旺的税收政策，主要是通过所得税的增税增长，减少私人部门的可支配收入，从而使社会总需求和社会总供给相均衡，防止或减轻一般物价上涨水平；推动总供给增长的税收政策，主要是通过个人所得税和公司所得税的减税政策，刺激劳动投入和资本投资增加，从而使社会总供给和总需求相匹配，抑制通货膨胀。

7.4.2 税收的微观经济效应

1. 税收的收入效应和替代效应

价格的下跌具有一个替代效应和一个收入效应。下面以图 7.7 来说明。图中最初的预算线是 RS，并且有两种商品：食物和衣服。这里，通过选择市场篮子 A，消费者使效用最大化，因而获得了与无差异曲线 U_1 相关的效用数量。

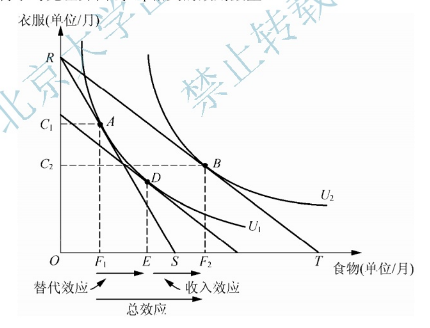


图 7.7 税收的收入效应和替代效应

现在让我们看一下，如果食物价格下跌，使得预算线向外旋转至 RT 线，又会发生怎样的情形。消费者现在选择无差异曲线 U_2 上 B 处的市场篮子，既然在市场篮子 A 也是可行的情况下选中了市场篮子 B，我们依据显示性偏好得知，B 比 A 更受到偏好。于是，食物价格的下跌提高了消费者的满足程度——消费者购买力提高了。因为价格更低而造成的食物消费的总的变化量标明为 F_1F_2。最初，消费者购买了 OF_1 单位的食物。但在价格变化

之后，食物的消费增至 OF_2。因此，F_1F_2 线段代表了预期食物购买的增量。

1) 税收的替代效应

税收的替代效应，是指税收对纳税人在商品购买方面的影响，表现为当政府对不同的商品实行征税或不征税、重税或轻税的区别对待时，会影响商品的相对价格，使纳税人减少征税或重税商品的购买量，而增加无税或轻税商品的购买量，即以无税或轻税商品替代征税或重税商品。替代效应是在效用数量保持不变的情况下与食物价格变化相联系的食物消费方面的变化。替代效应记录了因食物价格变化(这一变化使食物比衣服相对便宜些)而导致的食物消费方面的变化，这一替代是通过无差异曲线上的一次移动来表明的。在图 7.7 中，通过画一条平行于新预算线 RT(表明食物更低的相对价格)的预算线(称为补偿预算线)就可以得到替代效应，但那样做恰好与原先无差异曲线 U_1(保持满足程度不变)相切。消费者选择了市场篮子 D，消费了 OE 单位食物，于是，线段 F_1E 代表了替代效应。

2) 税收的收入效应

税收的收入效应，是指税收将纳税人的一部分收入转移到政府手中，使纳税人的收入下降，从而降低商品购买量和消费水平。收入效应是在食物价格保持不变的情况下购买力的增加造成的食物消费方面的变化。在图 7.7 中，当消费者的名义收入恢复(通过 D 的预算线外移至预算线 RT)时，收入效应便出现了：消费者没有选择市场篮子 D，而是选择了无差异曲线 U_2 上的市场篮子 B(因为较低的食物价格提高了消费者的效用数量)。食物消费从 OE 到 OF_2 的增量就是收入效应的大小，它是正的，因为食物是一种正常商品。由于收入效应反映了从一条无差异曲线向另一条无差异曲线的移动，所以它度量了消费者购买力方面的变化。

2. 税收对劳动供给的影响

在市场经济中，劳动者对劳动和收入的选择包括是否工作，是否努力工作，这就是通常所说的人们对工作以取得收入或是享受闲暇之间进行的选择。人们对两者之间的取舍取决于许多因素，诸如个人的偏好、工资率的高低(闲暇的机会成本)、其他收入水平的高低等，此外还有政府征税的因素。税收对劳动供给的影响，是通过税收收入效应和替代效应来表现的。

1) 税收的收入效应和替代效应影响人们对工作和闲暇的选择

从宏观上看，劳动总供给是指全体劳动者在一定时期内愿意并能够提供的总劳动量，它取决于人口的数量、劳动人口在总人口中的比例等。从微观上讲，劳动供给的决定在很大程度上又取决于劳动者个人。在计划经济体制下，国家虽然可以由决定劳动者的劳动时间、劳动岗位来分配劳动资源，但却无法控制劳动量的大小，即很难使劳动者在单位劳动时间内付出最大量的劳动。在市场经济中，劳动者对劳动和收入的选择包括：是否工作，做多少工作，在哪儿工作。这些选择实际上就是在工作取得收入与闲暇之间的选择。对人们的生活水平，实际上可用收入和闲暇两个标准衡量，收入表示人们拥有的产品或服务的数量和份额，闲暇表示人们拥有的空闲时间。在闲暇给定的前提下，收入越高，人们的生活水平就越高；在收入一定时，休闲越多，生活水平也就越高。然而，要取得收入就要放弃闲暇，要得到闲暇就得减少收入。两者之间如何组合取决于：人们对收入和闲暇的偏好；工资率的高低，即放弃闲暇能得到多少收入；与劳动无关的其他收入水平的高低，如资本收入和社会保障收入。这些选择表示，劳动供给的多少，首先是由于人们对收入和闲暇的选择，如果更多地选择放弃闲暇而获取收入，劳动供给就增加，反之就减少。

如图 7.8 所示，在不征收个人所得税的条件下，个人的收入线是 AB，其斜率是由放弃 1 小时的闲暇而增加的净收入决定的，即所谓净工资率(以 W 表示)。数量 B 是个人所能占有的最大闲暇量，在这个无差异曲线中，个人的最大化效用点是无差异曲线 U_1 与收入线的相切点 E_1，该点所决定的闲暇时间是 OD 单位，这表明劳动供给的数量是 BD，因征税，收入线向内转移到 BC，新的收入线与新的无差异曲线 U_2 相切于 E_2，该点决定的工作时间是 BF；与 E_1 点相比，E_2 点表明劳动供给增加了，增加的数量为 FD，这是税收对劳动供给的总效应。先分解为劳动的收入效应和替代效应。

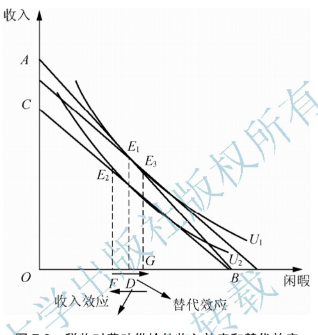


图 7.8　税收对劳动供给的收入效应和替代效应

(1) 税收对劳动供给的替代效应。是指由于征税使劳动和闲暇的价格发生变化，劳动收入下降，闲暇价格降低，促使人们选择闲暇以替代工作。税收对劳动产生的这两种效应，如果是收入效应大于替代效应，征税对劳动供给产生激励作用，它促使人们增加工作增加劳动；如果是收入效应小于替代效应，征税对劳动供给就会形成超额负担，人们选择闲暇替代劳动，减少劳动。从税种来看，税收对劳动供给的影响，最明显的是个人所得税，因为个人所得税直接课征于人们的所得，包括工资所得，改变了人们的税后可支配收入，从而影响人们对工作和闲暇的选择。另外，消费税等商品课税的征收，会使商品的价格提高，使一定量的货币工资实际购买力下降，也会影响人们对劳动与闲暇的选择。从税基来看，单纯对劳动所得征收的所得税，如对工资征税，比对一般所得普遍征收的所得税，产生的替代效应更大些；对非劳动所得征税而对劳动所得免税，可以避免征税对劳动供给产生的超额负担。从税率来看，累进税率产生的影响作用最大，累进程度越高，超额负担就越大。

这种效应可以利用图 7.8 的点 E_3 来说明，该点是平行于收入线 BC 的新收入线与原无差异曲线 U_1 相切的点。由图可知，多出的闲暇是或劳动供给减少是 DG，这就是税收对劳动供给的替代效应。

(2) 税收对劳动供给的收入效应。是指征税后减少了个人可支配收入，促使其为维持既定的收入水平和消费水平，而减少或放弃闲暇，增加工作时间。由于效应降低，如图 7.8 所示，无差异曲线 U_1 向下平行到无差异曲线 U_2，表现在图中从 E_3 移至 E_2，可见，收入效

应使闲暇减少或劳动供给增加的数量为 FG。

2) 税收政策影响人力资源基础和劳动力素质

(1) 人力资源与就业问题联系极为密切，一方面作为人力资源形成的基础人口，影响劳动供给，另一方面人力资源对社会经济发展起重大推动作用，客观上可能由于经济发展而增加就业机会和对劳动的需求。

(2) 不少学者认为公司所得税中对职工教育培训费用扣除的做法，应推广到个人所得税中。

(3) 所以减少劳动供给是一个长期战略。解决就业问题，更大程度上是增加劳动需求。劳动需求应包括总需求量和需求结构，税收对劳动需求的影响也包括这两个方面。

由于我国是一个劳动力供给十分充裕的大国，目前又处于经济转轨时期，劳动力供需状况具有一定的特殊性，因而要结合我国的实际情况来看待关于税收对劳动供给影响的理论对我国的实践意义。

3. 税收对居民储蓄的影响

税收对居民储蓄的影响主要是通过个人所得税、利息税和间接税影响居民的储蓄倾向及全社会的储蓄率。

储蓄在经济生活中占有重要地位，如果人们将其部分收入储蓄起来，他们手中掌握的一部分经济资源就可投向各个部门。因此，从长时期看，储蓄水平可以影响经济增长率。储蓄水平的变化在短时期内也能影响经济活动水平。因此税收对消费储蓄的影响是非常重要的。

储蓄在社会经济中的作用，主要表现在对投资的数量有很大的限制作用。储蓄是影响投资量的一个重要因素。由于投资＝私人储蓄＋政府税收－政府消费＋进口－出口，所以，投资要受到私人储蓄、政府储蓄和国外储蓄(国外储蓄就是资金的流入，资金流入用外贸差额来表示)三个因素的限制。

私人储蓄对投资的影响很大。一般把税后收入称为可支配收入，即个人总收入减去个人税收。了解税收对私人储蓄的影响如何，需要考察私人消费的确定和税收对私人消费的影响。税收对储蓄的影响也可以分为替代效应和收入效应。

1) 税收对储蓄的替代效应

因政府课税降低了纳税人的实际收入，造成纳税人以消费代替储蓄，税收对私人储蓄就发生了替代效应。在征税后，储蓄的收益下降了，这也意味着不鼓励人们储蓄。替代效应是由边际税率决定的，因此，考虑替代效应时，主要考虑边际税率的影响。一般来讲，由于替代效应的作用，征税会使人们减少储蓄量，增加现期消费量。

税收储蓄替代效应，常常可以作为所得税对储蓄的重复征税的问题来讨论。某人取得收入要课征所得税，而他将收入储蓄取得利息后，又必须缴纳所得税，这就是储蓄重复征税。从支出税角度看，则不存在重复征税问题，因为它只对储蓄征一次税，即当这笔收入用于支出时方予征税。在支出税条件下，个人储蓄的利息收入全部归个人所得，因而他的储蓄报酬就比征收所得税要高。

2) 税收对储蓄的收入效应

税收对储蓄的收入效应是指征税以后，人们的收入减少了，由于收入水平下降，人们

在作消费决策时，现期的消费量要下降，今后的消费量也要减少。这样，消费下降，相对来说，储蓄增加了。

决定储蓄的因素主要是个人可支配收入和税后利息率，若因征税压低了纳税人的可支配收入，进而促使其减少消费，为维持既定的储蓄水平而增加储蓄，税收对私人储蓄就发生了收入效应。

上述两个方面的作用对储蓄的作用方向是不一致的。孤立地分析税收对储蓄产生的影响是很困难的。影响个人储蓄的可能因素很多。但不同税收的累进程度大小是决定其收入效应的重要因素。累进程度较大的税收要比累进程度较小的税收给社会富裕成员带来较重的负担。由于富人用于储蓄的收入占全部收入的比重比穷人大，因而累进程度较大的税，给储蓄所带来的负担较重。

4. 税收对投资的影响

税收对投资的影响，主要是通过征收企业所得税的税率、税前抵扣和税收优惠等措施影响纳税人的投资收益和投资成本。税收对投资的影响，同样是通过替代效应和收入效应来实现的。对吸引外国直接投资的影响则存在一些特殊问题。

税收对投资的影响，除去因其对储蓄水平的间接影响外，这一效应还通过对投资收益率和折旧因素的影响来实现。

1) 税收对投资的替代效应

政府的课税会压低投资收益率，并使投资收益和投资成本比发生变动，从而对纳税人的投资行为产生方向相反的两种效应：如果其影响是降低了投资对纳税人的吸引力，造成纳税人以消费替代投资，即发生了替代效应。

2) 税收对投资的收入效应

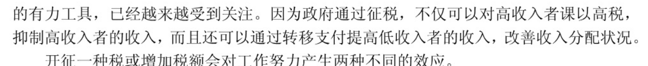
如果其影响是减少了纳税人的可支配收益，促使纳税人为维持以往的收益水平而增加投资，即发生了收入效应。

通过税收制度规定的税收折旧率与实际折旧率通常并不一致，若替代效应和收入效应相等，税收对私人投资的影响表现为中性；若收入效应高于替代效应，税收对私人投资的影响表现为刺激性；若收入效应低于替代效应，税收对私人投资的影响表现为抑制性。

影响投资的税收因素一般有两个，一是公司税，二是折旧，也就是说，税收通过公司税税率和折旧率来影响投资。税收对总收益率的影响一般有两种，一是使总收益率下降；二是限制总收益率的下降趋势。在第一种情况下，由于纳税的缘故，总收益率下降了。但是这种总收益率下降的趋势，也可能受到其他因素的限制。例如，折旧因素，由于折旧可以直接从应税收入中扣除，这样，就可以降低课税所得。由于投资优惠因素，可以直接从应税额中减去投资成本。总的收益率等于减去部分公司税，在税前，总的收益率一定要至少等于投资的利润加上它的折旧。在征税时会出现这样的情况，总收益率要减去对总收益课征的税，再减去它的折旧率。鼓励投资可以采取各种形式，包括加速折旧和投资性贷款，两者均可增加净收益率，并且都不是中性政策。前者有利于长期投资，后者有利于短期投资。

5. 税收对个人收入分配的影响

收入分配是否公平是现代社会普遍关注的一个社会问题，税收作为一种调整收入分配



的有力工具，已经越来越受到关注。因为政府通过征税，不仅可以对高收入者课以高税，抑制高收入者的收入，而且还可以通过转移支付提高低收入者的收入，改善收入分配状况。

开征一种税或增加税额会对工作努力产生两种不同的效应。

1) 税收对个人收入分配的收入效应

税收对个人收入分配的收入效应是指由于增加税收而使纳税人的境况变坏的效应。一般说来，开征某种税的目的是希望这种税的收入效应能激励纳税人更奋发工作，其原理是由于征税使纳税人的收入减少，不得不减少闲暇等其他方面的享受。收入效应的大小，是由某人的总收入与其缴纳的税金之比例，即由平均税率所决定的。

2) 税收对个人收入分配的替代效应

经济学理论所说的替代效应是用来说明相对价格变化及其所造成的和个人支出模式变化之间的关系。马斯格雷夫于 1959 年提出了“恶意效应”的概念，指由于政府增加税收，纳税人就通过减少工作的手段，作为对政府的报复或作为减税主张的支援。纳税人越觉得税收不公平，这种效应就越强烈。如果这个结论成立，那就有理由认为，税收的作用越明显，恶意效应就越大。

3) 社会保障税是实现收入再分配的良好手段

社会保障税是以纳税人的工薪作为征税对象的一种税收，社会保障税最重要的功能就是实现收入再分配，缩小收入差距。目前大多数市场经济国家都把社会保障制度作为最重要的再分配手段，通过这种再分配手段，把市场制度下必然存在的初次分配差距过大的问题处理好。社会保障税“不记名”和“现收现付”的特点决定了它能够实现这种再分配的目的。

4) 税收指数化是减轻通货膨胀的收入分配扭曲效应的一种方法

税收指数化是指按照每年消费物价指数的涨落，自动确定应纳税所得额的使用税率和纳税扣除额，以便剔除通货膨胀的名义所得增减的影响。

(1) 个人所得税指数化的内容。主要包括免税额和纳税档次的指数化调整：一方面将免税额向上调整，以避免因通货膨胀使其实际价值贬损；另一方面对纳税档次的指数化调整，以防止通货膨胀将纳税人推入更高的税率档次。

(2) 税收指数化的作用。首先，在税收的征收额上，削减了通货膨胀、物价上涨对税制的扭曲性影响，消除或减少纳税人的额外负担，避免财政收入损失，促进税制的公平性和效率。

其次，避免或减少了税制立法中税率需要根据通货膨胀率而年年进行调整和变动的复杂手续，保证税收政策前后连贯性和稳定性，从而节省了税务机关的征收费用和减轻了纳税人申报的许多麻烦。

最后，在某种程度上起到安定民心、缓解国家与纳税人之间矛盾在通货膨胀条件下激化的作用。

本章小结

本章主要介绍了税收的基本原理，围绕如何兼顾税收的公平与效率进一步展开论述。包括税收要素和税收分类、税收原则、税负转嫁与税负归宿、税收的经济效应。税收要素和税收分类主要介绍介绍了关于税收的各类术语及税收分类，并在此基础上着重强调了税收原则，提出公平与效率的两难抉择：税收应以公平为本，同时兼顾效率。本章对税收的转嫁与归宿问题进行了较为深入的讨论，分析了需求弹性、供求弹性、课税范围和市场结构与税负转嫁的关系，最后阐述了税收的经济效应：经济增长效应和微观经济效应。

关键术语

税收的强制性　税收的固定性　税收的无偿性　纳税人　征税对象　税基　比例税率　累进税率　全额累进税率　超额累进税率　起征点　免征额　商品课税　所得课税　财产课税　直接税和间接税　从量税和从价税　价内税和价外税　税负资本化　税收的收入效应　税收的替代效应　拉弗曲线　社会保障税　税收指数化

一、复习题

1. 选择题

(1) 从形式上看，最主要的财政收入是(　　)。
A．税收收入　B．利润收入　C．国债收入　D．收费收入

(2) 税收客体是指(　　)。
A．纳税人　B．负税人　C．国家　D．征税对象

(3) 商品税的征税对象是(　　)。
A．商品流转额　B．商品收益额　C．商品利润额　D．商品增值额

(4) 能够实现税负转嫁的税被称为(　　)。
A．直接税　B．间接税　C．中央税　D．地方税

(5) 能够体现税收“纵向公平”的税率是(　　)。
A．比例税率　B．定额税率
C．全额累进税率　D．超额累进税率

(6) 所得税的征税对象是(　　)。
A．销售收入　B．营业收入　C．纯收入　D．级差收入

(7) 衡量微观税负水平的指标是(　　)。
A．税收收入占 GDP 的比重　B．税收占财政收入的比重
C．税率　D．税目

(8) 我国实行超额累进税率的税种是(　　)。
A．增值税　B．土地增值税　C．企业所得税　D．个人所得税

(9) 对下列商品征税后，(　　)最容易实现税负转嫁。

A．自来水　　B．矿泉水　　C．水果　　D．北京烤鸭

(10) 税收转嫁中的前转是指(　　)。

A．纳税人将税款转移给供货商　　B．纳税人将税款转移给购买者

C．纳税人将税款转移给投资人　　D．纳税人将税款转移给本企业员工

(11) 目前我国增值税的类型是(　　)。

A．生产型　　B．消费型　　C．收入型　　D．积累型

(12) 商品供求弹性是影响税负转嫁的因素之一，(　　)的商品不易转嫁税负。

A．供给弹性大、需求弹性大　　B．供给弹性大、需求弹性小

C．供给弹性小、需求弹性大　　D．供给弹性小、需求弹性小

2. 判断题

(1) 税收的无偿性，指的是国家征税以后，税款即为国家所有，既不需要偿还，也不需要对纳税人付出任何代价。税收的无偿性与税收的强制性不同，它是绝对的。　(　　)

(2) 纳税人与负税人指的是同一人。　(　　)

(3) 定额税率是对同一课税对象，不论其数额大小，统一按一个比例征税。　(　　)

(4) 按课税对象的数量、重量、容量或体积等标准对课税对象予以度量的税收称为从量税。　(　　)

3. 简答题

(1) 简述税收的“三性”。

(2) 简述税收的分类。

(3) 简述税收的效益类原则。

(4) 简述税收的公平类原则。

(5) 简述税收中性和超额负担。

(6) 税收的宏观经济效应表现在哪些方面？

(7) 税收的微观经济效应表现在哪些方面？

(8) 如何根据税收的收入效应调节社会收入分配？

(9) 试说明“拉弗曲线”及其原理。

4. 论述题

(1) 论述税收的储蓄效应与政策选择。

(2) 论述税负转嫁与税负归宿的一般规律。

二、案例应用分析

二手房高税费都转嫁给购买者推高房价

2007 年 8 月底，刘畅打算在北京东四环附近买房。因为积蓄有限，他把目标锁定在小户型二手房。在中介的推荐下，他看中了一套建筑面积近 50 平方米的一居室，报价 60 万元。算下来，这套房单价为 12 000 元/平方米，比起这个区域已经超过 16 000 元/平方米的新房均价，这套 2004 年的房子还比较划算。

"按我最初的计划，90 平方米以下的房子贷款最高可以达八成，只要首付 12 万元，加上我需要分担的中介费和税费，总共不超过 15 万元就可以拿下来，自己就能负担。"刘畅很快就付了订金。

然而，中介公司的工作人员算了一笔账，刘畅才发现需要一次支付的费用远超过 15 万元。按规定，房龄在 5 年内的二手房交易必须缴纳房价总额 5.5%的营业税、1.5%的契税(普通住宅、公寓和高档物业为 3%)、1%的个人所得税和 0.1%的印花税。总地算下来，5 年以内的二手房交易应付各种税款达到房价的 8.1%。

此外，二手房交易的成本还包括 3%的中介公司代理费，以及 3 000 元的贷款服务费和 3 000 元的过户费等费用。由于大部分房源都在中介手中，且二手房交易手续极为复杂，因此这笔费用也省不掉。最终这套二手房的实际价格将近 70 万元。

实际上，按国家规定，营业税、个人所得税应该由卖方承担，而中介费等费用应该由买卖双方分担，其中卖方分担的多一些。然而，据某房产中介称，目前几乎全北京的二手房交易报价均为净价，也就是说所有税费都由买方承担。"现在二手房市场是典型的卖方市场。所以无论增加什么税费，最后都由买房人买单。"

1. 贷款额度低、手续繁杂

由于卖方同意避税，刘畅看中的这套房子最终以该区域最低过户指导价 6 000 元/平方米"成交"，即买卖合同上签订的成交价格为 30 万元，另外 30 万元在另一张"补充协议"中体现。这样，刘畅就能节省一半的税款。加上中介代理费等各种费用，刘畅总共需要额外支付约 49 000 元的税费，达 60 万元房价的 8.1%。

虽然税费按照成交价格征收，但二手房的贷款额度却按照银行的评估价决定。刘畅所购房的小区评估价格约为 9 000 元/平方米，即使 90 平方米以下最高能贷八成，刘畅最终能贷的款也仅 36 万元，首付款至少 24 万元。这样，刘畅必须为这套房子一次付出近 29 万元，比预期多了一倍。

而住房公积金贷款由于办理手续复杂，放款慢，多数卖房者不接受这种方式。这样一来，相对于新房，二手房的贷款成本也更高。

2. 物业税或能解开"死结"

"现在二手房价格涨得很快，总价并不低。加上超过房价 10%的各种税费，买房人的负担确实很大。"某房产中介工作人员称，这么高的交易成本，吓退了不少真正想买房自住的人。

叶斌是一个在房地产市场上摸爬滚打多年的"炒家"，尽管近两年国家不断增加二手房的交易成本，对他的影响却不大。"现在二手房市场供不应求，有时候一套房子会有二十几个买家抢。不管增加什么税费，到时候房价一涨，转手一卖，全都是下家承担。我该赚多少还是多少。而且这两年，好像税费越增加，房子越好卖。一般投资者的资金都比较雄厚，即使真的要承担一部分税费，问题也不大。苦的是那些资金有限又急需房子的人。"

北京师范大学房地产经济研究中心主任董藩认为，近年来，国家对二手房交易开征营业税、个人所得税等税费，提高二手房交易成本，初衷是增加卖房者的负担以打击投机性购房、引导投资性购房。然而，在二手房供不应求的情况下，最终大多数税费都转嫁到购房者身上，严重增加了购房者负担。这导致许多购房者转而购买新房，加剧了市场上新房的供不应求，进一步推高了房价。"增加成本，可能打击了投机，却限制了二手房交易，导致存量房无法盘活为有效供给，加剧了供需矛盾；降低成本，则很可能导致投机性需求更加旺盛，造成新的不公平，也会推高房价。"

"要解开这个死结，物业税将是一个很有效的办法。"一位专家说，有关部门正在加紧研究改进物业税等住房保有环节税费，争取尽快开征。"一旦开征物业税，意味着手上的房子越多、越大，每个月要缴纳的税金就越多。这将对炒房者的行为产生巨大影响，加快存量的流转和盘活。"

(资料来源：http://house.people.com.cn/GB/6237666.html.)

问题：

(1) 营业税、个人所得税、契税和印花税的征收对象和纳税人是什么？

(2) 什么是税负转嫁？常见的税负转嫁方式有哪些？

(3) 本例中采用哪一种税负转嫁？它具备哪些税负转嫁的条件？

第 8 章　税收制度和我国的税收制度

教学目标

赋税“就是国家不付任何报酬而向居民取得东西”，这就从客观上需要一种法律制度来协调征纳双方的税收关系，既保证国家资金需要和有关政策的实施，又维护纳税人的权益，使征纳双方在课税过程中有法可依，有章可循。本章主要阐述税制结构、流转税、所得税、资源税与财产税、国际税收等内容，并对我国税制改革问题进行探讨。

教学要求

知识要点	能力要求	相关知识
税制结构	(1) 了解税收制度的概念 (2) 掌握税制类型与税收结构	(1) 税收制度 (2) 税制类型 (3) 税收结构
流转税	(1) 理解流转税、增值税、消费税、营业税、关税的含义和特征 (2) 掌握流转税、增值税、消费税、营业税、关税的纳税人、课税对象、税率、应纳税额的计算	(1) 流转税 (2) 增值税 (3) 消费税 (4) 营业税 (5) 关税
所得税	(1) 理解所得税的概念、特点 (2) 掌握企业所得税和个人所得税的纳税人、税率、课税对象及应纳税额的确定	(1) 所得税 (2) 企业所得税 (3) 个人所得税
资源税、财产税和行为税	理解资源税、土地增值税、印花税的纳税人、课税范围、税率、应纳税额的计算	(1) 资源税 (2) 土地增值税 (3) 印花税
国际税收	(1) 理解国际税收、税收管辖权、国际重复征税、国际税收协定的概念 (2) 掌握税收管辖权的类型、消除国际重复征税的方法	(1) 国际税收 (2) 税收管辖权 (3) 国际重复征税 (4) 国际税收协定


导入案例

税收的重要作用

英国的哥尔柏说过：“税收这种技术，就是拔最多的鹅毛，听最少的鹅叫。”美国经济学家约瑟夫·斯蒂格利茨也曾经这样说过：“人生只有两件事情是注定不变的，那就是纳税与死亡。”

税收永远是一个社会的核心话题。从政治学基本理论出发，税收是民众为政治秩序支付成本的过程。而能否有效征收税负，则被看成一个政府是否有效统治某个地区的标志。反之，当政府失去有效统治能力时，最直接也最明显的标志就是征税系统失灵。

经济学家则喜欢从交易的角度理解税收，更愿意把税收看成民众与政府之间的一笔持续性交易。虽然一般而言，民众对政府的收税行为不会明示认可，但服从法律缴纳税收的行为本身则被看成默示的同意。

其实对大多数人来说，政府并不是主动选择的结果，而更可能是他们甫一出生就必须面对的强权。也许他们可以通过选票或其他手段对政府施加影响，但本质上，政府的税收仍是强制性而非交易性的。讨论税收制度之优劣，必须选择多个视角。税收既是经济问题，也是政治问题，税收制度是一国政治制度的重要一环，同时也是对一国经济发展影响重大的因素。

8.1 税 收 制 度

8.1.1 税收制度的概念

税收制度又称税收法律制度，简称“税制”，它是国家各种税收法令和征收管理办法的总称。它规定了国家与纳税人之间的征纳关系，是国家向纳税人征税的法律依据。广义上，它包括各种税收法规、暂行条例、实施细则、税收管理体制、税收征收管理制度以及税务机关内部的管理制度等。狭义上，它仅包括各种税收法规，如《中华人民共和国企业所得税法》，以及具有法律效力的各种税收条例，如《中华人民共和国增值税暂行条例》、《中华人民共和国营业税暂行条例》等。税收制度的内容由税法以法律形式确定下来，具有法律效力。

一般来说，国家课税除了满足财政开支的需要外，还要对经济运行施加影响，同时还要照顾到社会政策问题，这些内容都要通过一定时期的税收政策反映出来，通过税制结构的选择和变动来实现。

8.1.2 税制类型

税制类型是指一国征收一种税还是多种税的税制，包括单一税制和复合税制。

1. 单一税制

单一税制是指一个税收管辖权范围内，只征收一种税的税制。

单一税制一直停留在理论上的探讨，至今没有哪个国家付诸实施，如单一土地税论、

单一消费税论、单一财产税轮、单一所得税论等。单一税制的优点在于：仅课征一种税，对社会生产与流通的危害较小，纳税人易于明了其应纳税额；稽征手续简单，征收费用较低。单一税制的弊端主要在于：从财政收入上看，收入少，弹性小，逃税的可能性大；从社会政策上看，课税范围窄，不普遍，有失公平；从经济发展上看，就某一课税对象课以重税，枯竭税源，阻碍经济平衡发展。

2. 复合税制

复合税制是指一个税收管辖权范围内，同时征收两种以上税种的税制。复合税制是一种比较科学的税收制度，在税制体系内部税种间，有相互协调、相辅相成的作用；就财政收入而言，税源广、范围大、弹性充分；就税收政策而言，具有平均社会财富、稳定国民经济的功能；就税收负担而言，既公平合理又具有普遍性。复合税制在很大程度上能克服单一税制的弊端，因而，各国税制古往今来都是复合税制，人们常说的税收制度都是指复合税制。

为了保持符合税制应有的优势，就要选择税种和税源。经济学家们认为，税种的选择要考虑三个方面的因素：一是各税种是否符合税制原则的要求。也就是要从财政收入上、经济发展上及社会公平上考虑每种税的可行性。二是每种税之间的关系。使其各自有自己的税源，达到既不影响政府收入又不增加纳税人负担的目的。三是税源不能侵及税本。

8.1.3 税制结构

税制结构是指一国各种税种的总体安排。每个国家的税制结构形成都与本国政治、经济、社会文化、制度等因素密切相关。

税制结构是在具体税制类型条件下产生的。只有在复合税制下，才有税制结构问题，在不同税制结构中，不同税种的相对重要性差异很大，形成了不同的税制模式。税制模式是指在一国的税制结构中以哪类税作为主体税种。税制结构特别是其中的主体税种，决定着税制体系的总体功能。在不同的生产力发展阶段，复合税制的主体税种是不同的。综观人类社会经济发展的历史，税制结构的演变过程是以简单的直接税为主的税制结构发展到以间接税为主的税制结构，再发展到以发达的直接税为主的税制结构。



知识链接

税制结构发展的新趋势

近半个多世纪以来，所得税在工业化国家得到了长足的发展，已成为大多数发达国家的主体税种。但是，由于所得税有对所得重复课税之嫌，抑制了人们的劳动供给和私人储蓄，不利于经济增长，再加上通货膨胀对所得税的不良影响，因此，近几十年来，理论界又重新掀起了重构税制结构的大讨论。大讨论的核心在于削弱甚至废除所得税，建立新型的间接税制。法国、德国和意大利等国创立了具有间接性性质的增值税，在调整所得税的同时，不断完善间接税。

概括来讲，西方发达国家的税收制度近代以来经历了四次大的变革。一是两次世界大战期间所得税的征收和发展；二是 20 世纪 30 年代社会保障税的征收及其在五六十年代的发展；三是 1954 年法国增值税的征收和其后在欧洲共同体(欧洲联盟的前身)成员国和其他国家的广泛推广；四是 20 世纪 80 年代中期以来以降低所得税税率和强化增值税为核心的间接税征收为主要内容的税制变革。

总之，复合税制本身也有一个发展变化的过程，从古老而又简单的以土地收益为主的直接税，发展到现代以所得税为主的直接税；从落后的以关税、货物税为主的间接税，发展到现代以增值税、营业税为主的间接税，都是生产力不断发展、社会经济体系不断进步、财政经济理论不断发展的结果。

(资料来源：马海涛，温来成，姜爱华. 财政学[M]. 北京：中国人民大学出版社，2012.)

8.2 流 转 税

8.2.1 流转税概述

1. 流转税的概念

流转税是以商品和劳务流转额为征税对象的税种的统称。国际上一般称流转税为商品税或商品及劳务税。流转税的设计依据是商品流转额和劳务流转额。商品流转额是指在商品交换过程中发生的交易额，包括因销售商品而取得的销售收入额或因购进商品而支付的价款额。劳务流转额是指经济主体提供劳务服务所取得的营业收入额或取得劳务支出的货币额。流转税的课征对象可以是全部流转额，也可以是部分流转额。例如，消费税、营业税和关税是以应税的全部流转额为课征对象；增值税是以全部流转额中的增值部分为课税对象。

2. 流转税的特征

(1) 课征普遍，且具有隐蔽性。由于对流转额征税是对随商品的交换过程所发生的购销额课征的税收，所以随着商品生产和商品流通的不断发展，它的征税范围也将不断扩大，税源日益增加。另外，商品课税后，税款要加在价格之中(这里指征价内税的商品)，从消费者来看，税款隐蔽于价格之中，不像所得课税和财产课税那样从其收入和财产额中直接进行扣除。商品的购买者(消费者)虽然负担了税款，但并不是直接感受到税收负担的压力，所以政府对流转额课税的阻力较小。

(2) 计税依据是商品和劳务的流转额。在税率一定条件下，税额的大小直接取决于商品和劳务的价格高低及数量的多少，而与成本、费用水平无关，也就是说，无论课税的商品或劳务有无盈利，只要实现了销售收入或取得了服务收入，都要依法纳税。正是由于这个原因，商品课税在保证财政收入及时、稳定、均衡、可靠方面，具有其他税种不可替代的作用。

(3) 普遍采用比例税率，计算简便。对流转额的课税除少数税种实行定额税率外，大部分税种都按比例税率计征，所以计算征税比较简便易行，容易适应企业财务人员和税务人员的管理和核算。

(4) 商品课税在负担上具有累退性。对商品课税一般采取比例税率，其税负上按消费或销售商品的数量和比例负担，这样对于盈利率不同而销售收入相同的企业，由于所纳税额相同，而实际负担能力却不相同，即盈利水平越高税收负担越轻；反之，盈利水平越低，税收负担越重。另外就个人消费而言，购买同样的消费品，收入越少，税负相对越重；收入越多，税负相对越轻，所以说对流转额的课征从某种意义上说有失公平，具有累退性质。

(5) 商品课税较易转嫁。商品税各种税种都属于对商品劳务征收的间接税，所以相对于所得税、财产税等直接税来说，易于转嫁税负。

我国自 1994 年开始运行的新商品税制，参照了国际通行的做法，是一个以规范化增值税为核心，以消费税、营业税、关税相互协调配套的商品税制。在工业生产、商品流通领

域普遍实行增值税；有选择地对某些消费品征收消费税；对交通运输、金融保险、建筑安装、文化体育、娱乐业、服务业、无形资产和不动产转让等产业征收营业税；在进出口环节征收关税。在 2009 年时，相继对增值税、营业税进行了相应的调整改革。

8.2.2 增值税

增值税最早于 1954 年在法国实施，几十年来，它迅速成为多数国家主要采用的流转税税种。增值税在我国是一个新税种，1979—1983 年进行了试点，1993 年年底国务院公布了《中华人民共和国增值税暂行条例》(已于 2008 进行修订)，按照国际惯例对增值税进行了规范。2008 年年底，国务院常务会议批准了财政部、国家税务总局提交的增值税转型改革方案，决定自 2009 年 1 月 1 日起，在我国所有地区、所有行业推行增值税转型改革，由生产型增值税转为国际上通用的消费型增值税。这一改革的核心内容是允许企业抵扣其购进设备所含的增值税，此举将消除我国当前生产型增值税制产生的重复征税因素，降低企业设备投资的税收负担，在维持现行税率不变的前提下，是一项重大的减税政策。

1. 增值税的概念与类型

1) 增值税的概念

增值税是对从事商品生产、经营的企业和个人，在产制、批发、零售的每个周转环节，以产品销售和营业服务所取得增值额，按统一或差别税率课征的一种税。

所谓的增值额是指企业或个人在生产经营过程中新创造的那部分价值。它相当于商品销售收入额或劳务收入额扣除生产资料消耗或经营中的物质消耗后的余额，也就是商品价值总额($C+V+M$)中，由劳动者新创造的价值($V+M$)部分。

2) 增值税的类型

增值税的计税依据是商品和劳务销售中各个环节的增值额。由于计税依据的价值构成不同，也就形成了三种不同类型的增值税，其主要区别在于对固定资产的处理方式不同。

(1) 生产型增值税。计税依据的价值构成中包括固定资产，就国民经济总体而言，由于其总值与 GNP 一致，因此称之为生产型增值税。

(2) 收入型增值税。将计税依据价值构成中所包括的固定资产部分随折旧逐步排除，就国民经济总体而言，由于其总值与国民收入一致，因此称之为收入型增值税。

(3) 消费型增值税。将计税依据价值构成中所包括的固定资产部分一次排除，就国民经济总体而言，由于其总值与全部消费品一致，因此称之为消费型增值税。

与此相对应，在按购进税法计算应纳税额时，生产型增值税不得抵扣固定资产的进项税额；收入型增值税允许按固定资产折旧额扣除其进项税额；消费型增值税允许一次扣除固定资产全部价值的进项税额。



2009 年增值税转型改革

2008 年中央经济工作会议指出，要实行结构性减税，优化财政支出结构。政府目前已经根据经济形势的变化推出一系列的以减税为主要趋向的税制调整举措，减税的重点之一就是增值税。

增值税按其本意是对企业新增加的价值征税，而不对购进的价值征税。但由于我国一段时期以来实行的是生产型增值税，与国际上广泛使用的消费型增值税相比，不允许企业扣除购进的固定资产，导致重复征税。因为，生产性增值税将固定资产转移价值也视同新增价值进行征税，形成谁投资谁纳税、投资越多纳税越多的现象，扭曲纳税人的投资意向，造成效率损失。同时，生产性增值税还会导致企业因纵向联合深度不同而税负各异的情况。一些“大而全”、纵向联合深的企业，生产所需的设备往往可由内部各成员单位协作制造，相互提供，无须外购，这样其产品税负轻，市场竞争力强。而专业化生产企业由于购进设备所含进项税款得不到抵扣，税负相对重，限制了企业组织结构的优化，扭曲社会资源的配置。

作为一项为纳税人减负的改革，增值税改革从 2004 年 7 月起在东北地区“三省一市”的 8 个行业开始试点，2007 年 7 月起又延伸到中部 6 省 26 个城市继续试点，为改革推向全国不断积累经验。2008 年以来，增值税转型试点范围迅速扩大，先是允许内蒙古自治区东部 5 盟(市)纳入增值税转型试点范围，继而同意汶川地震受灾严重地区除国家限制发展的特定行业外，所有行业纳入增值税转型范围。

在目前国际金融危机正在对实体经济产生重大不利影响的形势下，适时推出增值税转型改革，对于增强企业发展后劲，提高我国企业竞争力和抗风险能力，克服国际金融危机对我国经济带来的不利影响具有十分重要的作用。作为中国目前第一大税种，2007 年增值税收入占到了全部税收收入的 44%。它的调整和变动，无论对于中国现行税制还是对于整个税收收入而言，具有“牵一发而动全身”之效。增值税在全国范围内的转型，必将对相关企业和宏观经济层面产生较大影响。

因此，根据国务院常务会议批准的增值税转型改革方案，增值税转型改革于 2009 年 1 月 1 日起在全国范围内实施。这次改革是我国历史上单项税制改革减税力度最大的一次，预计将因此减少财政收入 1 200 亿元。

财政部税政司副司长郑建新表示，与现行增值税条例相比，此次增值税条例修订主要包括 5 个方面的内容。

一是允许抵扣固定资产进项税额。现行增值税条例第十条规定，购进固定资产的进项税额不得从销项税额中抵扣，即实行生产型增值税。修订后的增值税条例删除了有关不得抵扣购进固定资产进项税额的规定，实现增值税由生产型向消费型的转换。

二是为堵塞因抵扣固定资产可能带来的税收漏洞，修订后的增值税条例规定，与企业技术改进、生产设备更新无关且容易混为个人消费的自用消费品(指应征消费税的小汽车、摩托车、游艇等)所含的进项税额，不得予以抵扣。

三是降低小规模纳税人的征收率。现行增值税条例规定，小规模纳税人的征收率为 6%。经国务院批准，从 1998 年起已经将小规模纳税人划分为工业和商业两类，分别适用 6%和 4%的征收率。为了平衡小规模纳税人与一般纳税人之间的税负水平，促进中小企业的发展和扩大就业，便利征收和纳税，修订后的增值税条例对小规模纳税人不再设置工业和商业两档征收率，将征收率统一降低至 3%。

四是将一些现行增值税政策体现到修订后的条例中。主要是补充了农产品和运输费用扣除率、对增值税一般纳税人资格认定等规定，取消了已不再执行的来料加工、来件装配和补偿贸易所需进口设备免税政策的相关条款。

五是根据税收征管实践，为减少纳税人排队等候时间，降低征收和纳税成本，将纳税申报期限由 10 天延长至 15 天，增加 1 个季度的纳税期限。调整了外汇结算销售额折合人民币的规定，补充了扣缴义务人的相关规定。

2. 增值税的纳税人

凡在我国境内销售货物或者提供加工、修理修配劳务及进口货物的单位和个人，为增值税的纳税人。参照国际惯例，我国将纳税人按照经营规模和会计核算健全与否划分为小规模纳税人和一般纳税人。

小规模纳税人是指年销售额在规定标准以下，并且会计核算不健全，不能按规定报送

有关税务资料的增值税纳税人。会计核算不健全是指不能正确核算增值税的销项税额、进项税额和应纳税额。小规模纳税人的认定标准是：从事货物生产或提供应税劳务的纳税人，以及以从事货物生产或提供应税劳务为主，兼营货物批发或零售的纳税人，年应纳税销售额在 50 万元以下的；从事货物批发或零售的纳税人，年应税销售额在 80 万元以下的；年应税销售额超过小规模纳税人标准的个人、非企业单位、不经常发生应税行为的企业，视同小规模纳税人纳税。对小规模纳税人的确认，由主管税务机关依税法规定的标准认定。

一般纳税人是指应纳增值税的销售额超过规定的小规模纳税人标准的企业和企业性单位。增值税的一般纳税人必须向税务机关办理认定手续，以取得法定资格。

3. 增值税的课税对象

增值税的课税对象包括销售或者进口货物，提供加工、修理修配劳务，实务中属于征收范围的特殊项目包括货物期货、银行销售金银业务、典当业的死当销售业务或寄售业代委托人销售物品的业务；特殊行为包括视同销售货物行为、混合销售行为和兼营非应税劳务行为。

4. 增值税税率

我国增值税采用比例税率，分设两档：基本税率 17%，低税率 13%。除条例规定的适用低税率的五类商品外，根据国务院的决定，农产品、金属矿采选产品、非金属矿采选产品的增值税税率也为 13%，另对除国务院另有规定外的出口货物，适用零税率。这些税率适用于增值税一般纳税人，小规模纳税人适用 3%的征收率。

5. 增值税应纳税额的计算

现行增值税是价外税，即将原来含税的价格中的价和税分开，并以不含税价格作为计税依据，在零售以前的各环节销售商品时，专用发票上要求分别填写含税金和不含税金的价格，在零售环节，消费者购买的商品为自己使用，已不存在税款抵扣问题，为了照顾我国消费者的习惯心理，零售环节的价、税实行价税合一的办法。

1) 一般纳税人应纳税额的计算

我国增值税普遍实行凭进货发票扣税的方法：以企业销售商品的全值的应纳税金减去法定扣除项目已纳税金，作为企业的销售商品应纳增值税金。在计算纳税人应纳增值税额时，可以凭进货发票按照税法规定的范围，从当期销项税额中抵扣进货物或者应税劳务已缴纳的增值税额(即进项税额)，计算公式如下：

$$应纳税额＝当期销项税额(销售额×税率)－当期进项税额 \tag{8-1}$$

销售额是指纳税人销售货物，向购买方收取的全部价款和价外费用。但不包括向购买方收取的销项税额，表明我国现行的增值税是一种价外税。价外费用包括向购买方价外收取的手续费、补贴、基金、集资费、返还利润、奖励费、违约金(延期付款利息)、包装费及其租金、储备费、优质费、运输装卸费、代收款项、代垫款项及其他各种性质的价外费用。因此，这里的销售额是指不包含增值税的销售额，纳税人销售货物或者应税劳务采用的销售额和销项税额合并定价放大，应当按照以下方法计算不含销售额：

$$不含税销售额＝含税销售额/(1＋税率) \tag{8-2}$$

进项税额的确定来自三个方面，即发票上注明的税额(从销售方取得的增值税专用发票)；进口完税凭证上注明的税额；免税农产品扣除税额。

2) 小规模纳税人应纳税额的计算

考虑到小规模纳税人经营规模小，且会计核算不健全，难以按一般纳税人适用的税率计税和使用增值税专用发票抵扣进项税款，因此实行按销售额与征收率计算应纳税额的简易办法。其计算公式为

$$应纳税额＝销售额×适用征收率 \tag{8-3}$$

这里的销售额也不应当包括应纳税额本身，即为不含税销售额。如果小规模纳税人销售货物或应税劳务采用销售额和应纳税额合并定价方法的，则按下列公式将含税销售额换算成不含税销售额：

$$不含税销售额＝含税销售额/(1＋税率) \tag{8-4}$$

小规模纳税人适用征收率是 3%。小规模纳税人不得使用增值税专用发票，购买货物不能收取增值税专用发票，不能享受税款抵扣权。

3) 进口货物应纳税额的计算

纳税人进口货物，按组成计税价格和规定的税率计税，不得抵扣进项税额，其计算公式如下：

$$组成计税价格＝到岸价格＋关税＋消费税 \tag{8-5}$$

$$应纳税额＝组成计税价格×税率 \tag{8-6}$$

8.2.3 消费税

1. 消费税的概念和特点

1) 消费税的概念

消费税是对我国境内生产、委托加工和进口应税消费品征收的一种税，它的课税对象是消费品的销售收入，它是 1994 年我国税制改革在流转税制中新设置的一个税种。凡从事生产和进口应税消费品的单位和个人均为消费税的纳税人。在对商品普遍征收增值税的基础上，选择少数消费品再征收一道消费税，使得消费税与增值税相配合，形成双层次调节，即增值税发挥普遍调节作用，保证财政收入的稳定增长；消费税作为特殊调节税种，目的是调节产品结构、引导消费方向、增加财政收入。按照税收理论分析，消费税的税款最终由消费者承担。

消费税自 1994 年税制改革实施以来，在组织财政收入和引导消费方面发挥了重要作用。但随着经济形势的发展变化，在征收范围、税目设置、税率结构等方面逐渐出现一些不相适应的问题，因此，自 2006 年 4 月 1 日起对消费税制度进行重大调整。一是突出环境保护和资源节约；二是突出合理引导消费并间接调节收入分配。

2) 消费税的特点

(1) 征收范围具有较强的选择性。消费税的征收范围是根据国家的产业政策、消费政策的要求，有选择地对部分消费品征收的。征收范围具有弹性，可根据经济情况及消费结构变化进行调整。

(2) 征收环节单一。只在生产销售环节和进口环节征税。

(3) 实行差别较大的比例税率或定额税率。消费税税率的设计有明显的政策意图，现有税率中，比例税率最高为 45%，最低为 3%。

(4) 从价定率与从量定额征收。除计税方法上，除主要实行从价定率征收外，对某些

价格差异不大、计量单位规范的消费品实行从量定额征收。卷烟、粮食白酒、薯类白酒实行从量定额与从价定率的复合计税办法。

2. 消费税的征税范围

2006 年 4 月 1 日，我国对消费税制度进行重大调整，原有消费税的品目有 11 个，现增加到 14 个。主要变化有：新增了高尔夫球及球具、高档手表、游艇等奢侈品税目；对木制一次性筷子、实木地板等开征消费税；扩大了石油制品的消费税征收范围，除了汽油、柴油，对石脑油、溶剂油、润滑油、燃料油、航空煤油五类油品，均征收消费税；另外取消了护肤护发品税目，将原属于护肤护发品征税范围的高档护肤类化妆品列入化妆品税目，这是自 1994 年税制改革以来，对消费税进行的最大规模的一次调整。

现行我国消费税的征税范围是 14 种产品，分为五大类。

第一类是过度消费会对人类健康、社会秩序、生态环境等方面造成危害的特殊消费品，如烟、酒、鞭炮焰火等，通过消费税的征收，达到寓禁于征的目的，在一定限度内，能够支持生产，满足需求，同时抑制生产盲目扩张、浪费资源，也约束消费，保护人们身体健康。

第二类是奢侈品，非生产必需品，如贵重首饰、化妆品、高尔夫球及球具、高档手表、游艇等，税收的课征不会影响人们的正常生活。

第三类是高耗能及高档消费品，如小汽车、摩托车等，对其课征，有利于节约能源，保护环境。

第四类是不可再生和不可替代的稀缺资源消费品，如成品油(汽油、柴油、石脑油、溶剂油、润滑油、燃料油、航空煤油)、木制一次性筷子、实木地板等。

第五类是税基宽广，具有一定财政收入意义的消费品，如汽车轮胎等。

3. 消费税的纳税人

消费税的纳税人是在我国境内从事生产和进口《中华人民共和国消费税暂行条例》列举的应税消费品的单位和个人，以及委托加工应税消费品的单位和个人。

4. 消费税的税率

消费税对不同的应税消费品采用了三种税率形式。

一是对一些供求基本平衡、价格差异不大、计量单位规范的消费品采用定额税率。适用的有 4 种液体消费品：粮食白酒，每斤 0.5 元；薯类白酒，每斤 0.5 元；黄酒：240 元/吨；啤酒：出厂价(含包装物及包装物押金)3 000 元及以上的，250 元/吨；出厂价 3 000 元以下的，220 元/吨。

二是对白酒、卷烟实行从量定额和从价定率相结合的复合计税办法。例如卷烟，定额税率为每标准箱(50 000 支)150 元，比例税率是每标准条(200 支)对外调拨价 50 元以上的 45%，50 元以下的 30%。雪茄烟 25%，烟丝 30%；白酒的定额税率为每千克 1 元，比例税率为 20%。

三是对其他应税消费品选择了价税联动、差别较大的比例税率，有利于平衡不同价格的消费品之间的税收负担。例如，化妆品(含成套)税率为 30%；贵重首饰珠宝玉石税率为 5%；鞭炮焰火税率为 15%；汽车轮胎税率为 3%；摩托车税率为 10%。

5. 消费税应纳税额的计算

在正常情况下，实行从价定率计征办法的应税消费品以销售额为计税依据。即

$$应纳税额=应税消费品的销售额\times比例税率 \tag{8-7}$$

企业外销应税消费品，实行从量定额计征的，其计税依据是应税消费品的实际销售数量，其应纳税额的计算公式为

$$应纳税额=销售数量\times定额税率 \tag{8-8}$$

在确定销售数量时，如果实际销售的计量单位与《消费税税目税率表》规定的计量单位不一致时，应按规定标准进行换算。

复合计税办法下的应税消费品应纳税额为

$$应纳税额=销售数量\times定额税率+销售额\times比例税率 \tag{8-9}$$

8.2.4 营业税

营业税是世界各国普遍实行的一种重要的流转税，在我国也有很长的历史，经过 1958 年、1973 年、1984 年和 1994 年的多次营业税制的改革，1993 年年底国务院颁布了新的《中华人民共和国营业税条例》。2008 年年底，国务院第 34 次常务会议修订通过了《中华人民共和国营业税暂行条例》。

1. 营业税的概念及特点

1) 营业税的概念

营业税是对在我国境内提供劳务、转让无形资产或销售不动产的单位和个人，按其营业额征收的一种税。营业税是流转税制中较为重要的税种，是地方税收体系中的主要税种。

2) 营业税的特点

一是税负低。营业税的征收范围主要是与人们日常生活密切相关的各种服务业，为减轻群众负担，促进第三产业发展，确定了较低的税率，大多适用 3%和 5%。

二是按不同经营行业设置税目和税率。经营同一业务，同一种税负；经营不同业务，不同税负。既有利于均衡税负，也有利于鼓励竞争。同时，按经营行业设置税目税率，数量少，并以营业额为计税依据，计算征收较简便。

2. 营业税的征收范围

(1) 交通运输业，包括陆路运输、水路运输、航空运输、管道运输和装卸运输，以及与营运有关的各项劳务活动，如通用航空业务、航空地面服务、打捞、理货、引航、系解缆、停泊及移泊等。

(2) 建筑业，是指建筑安装工程作业，包括建筑、安装、修理、装饰和其他工程作业。

(3) 金融保险业，是指经营金融、保险业务。其中金融业务包括贷款、融资租赁、金融商品转让、金融经纪业务和其他金融业务。保险是指将通过契约的形式集中起来的资金，用以补偿被保险人的经济利益活动。

(4) 邮电通信业，是指专门办理信息传送的行业，包括邮政、电信。邮政是指传递实物信息的业务。电信是指利用各种电传设备传输电信号而传递信息业务，包括电信、电话、电话机安装、电信物品销售及其他电信业务。

(5) 文化体育业，是指经营文化、体育活动的业务，包括文化业和体育业。

(6) 娱乐业，是指为娱乐活动提供场所和服务的行业，其业务包括经营歌厅、舞厅、卡拉 OK 厅、音乐茶座、台球、高尔夫球、保龄球、游艺机电子游戏厅等娱乐场所，以及

娱乐场所为顾客进行娱乐活动提供服务的业务。

(7) 转让无形资产，是指转让无形资产所有权或使用权行为，包括转让土地使用权、商标权、专利权、非专利权、著作权和商誉。

(8) 服务业，是指利用设备、工具、场所、信息或技能为社会提供服务的业务，包括代理业、旅店业、饮食业、旅游业、仓储业、租赁业及广告业。

(9) 销售不动产，是指有偿转让不动产所有权的行为，包括销售建筑物和销售其他土地附着物。

3. 营业税的纳税人

营业税的纳税人为在我国境内提供应税劳务、转让无形资产和销售不动产的单位和个人。

4. 营业税的税率

营业税按行业设计税目、税率。税率分三档。

(1) 3%的税率适用于交通运输业、邮电通信业、文化体育业和建筑业。

(2) 5%的税率适用于金融保险业、服务业、转让无形资产和销售不动产。

(3) 娱乐业适用 5%～20%的幅度比例税率。

5. 营业税应纳税额的计算

纳税人提供的应税劳务、转让无形资产或者销售不动产，按照营业额和规定的税率计算应纳税额，计算公式为

$$应纳税额＝营业额×适用税率 \tag{8-10}$$

式(8-10)中营业额是指纳税人提供的应税劳务、转让无形资产或者销售不动产向对方收取的全部价款和价外费用。



“营改增”减税效果进一步显现

2012 年 7 月 25 日召开的国务院常务会议决定，自 2012 年 8 月 1 日起至 2012 年年底，将交通运输业和部分现代服务业营业税改征增值税试点范围大幅扩大至 10 个省市。

业内人士分析指出，这传递出我国“营改增”推进速度大幅加快的信号，作为“十二五”时期我国结构性减税的“重头戏”，“营改增”带来的减税效果也将随之进一步显现。

1. “营改增”推进速度大幅加快

2009 年 1 月 1 日，酝酿多年的“营改增”以在上海部分行业率先开展的方式正式破冰。截至 2009 年 5 月底，上海共有 13.5 万户企业纳入“营改增”试点范围，小规模纳税人税负明显下降，大部分一般纳税人税负略有下降。

从上海试点情况看，“营改增”是受到企业欢迎的。上海易贸集团负责人称，该公司旗下易贸资讯 2009 年 1—5 月应税收入 2 325 万元，增值税应缴税额 99.8 万元，若按营业税计算，则应缴税额 116.2 万元，减负 14%。

根据本次国务院常务会议的部署，“营改增”将从目前的上海扩大至北京、天津、江苏、浙江、安徽、福建、湖北、广东和厦门、深圳 10 个省(直辖市、计划单列市)。2013 年，“营改增”试点范围继续扩大，

交通运输业和部分现代服务业"营改增"政策已在全国开展。

"上海是城市经济的典型，而省级区域的产业结构会更加健全，这10个省市有相当一部分就是省级，从试点选择来看，有些是发达省份，有些是中等发达城市，有些是内陆，有些是沿海，这凸显出设计意图。"财政部财科所副所长白景明表示。

2. "营改增"最大悬念揭晓

增值税与营业税是我国两大主体税种，几乎涉及我国所有的企业和行业，"营改增"改革影响之大可想而知。作为一项具有标本意义的税制改革，"营改增"最大的难度就是其触及了我国的财政体制。

目前的财政体制中，增值税主要由国税机关征收，实行中央和地方按7.5∶2.5的比例分享，营业税则主要为地税机关征收，归属也基本归地方，而营业税收入占地方税收收入的比重超过1/3。

根据改革设计，"营改增"后，由国税机关统一负责征收，收入仍归地方，同时应考虑地方收入主体税种构建问题，而事实的情况是，营业税目前仍是地方最重要的税种，已经破题改革并寄予厚望的房产税、资源税尚无法承担起地方主体税种的责任。

"营改增"之所以选择在上海先行先试主要是上海是国税与地税合一，改革涉及的问题不会太多，而"营改增"试点大幅扩大之后，税收统一由国税机关征收，地税机关的功能就存在重新定位的问题，这也是"营改增"的最大悬念。

"这不是推进'营改增'的障碍，应该也可以有效解决。"中国社科院财贸所研究员杨志勇说。"营改增"加快推向全国是大势所趋，可以以"营改增"为契机推动我国财政体制改革，调整目前国税与地税的功能和定位，这必然要求有规范的体制与之相对应。

3. 减税效果将进一步显现

减税对经济发展的杠杆带动作用显著。2009—2011年，因实施增值税改革，我国累计减少税收收入5 000多亿元，明显减轻了企业税收负担，在金融危机的大背景下，促进了企业发展，带动了经济发展。

"营改增"是今年乃至"十二五"时期我国结构性减税的"重头戏"。根据测算，"营改增"如全面铺开，年税收收入预计净减少1 000亿元以上。"营改增"可以理顺增值税链条，为服务业等第三产业降低税负，将有利于推动我国经济的转型调整。

根据测算，"营改增"全面推开后，将带动GDP增长0.5%左右，第三产业和生产性服务业增加值占比将分别提高0.3%和0.2%，高能耗行业增加值占比降低0.4%。

普华永道中国大陆及香港地区间接税主管合伙人胡根荣表示："营改增后，由于服务价格的'价内税成本'将不复存在，消费者购买货物和服务所支付的税额将整体下降，改革目前无疑将受到社会大众的欢迎。"

白景明也表示，随着"营改增"推进速度大幅加快，增值税抵扣的链条会进一步扩大，减税效果也会进一步显现，当期可能会带来税收收入的减少，但从长远来看，会促进相关产业的发展，为税收奠定坚实的基础。

8.2.5 关税

1. 关税的概念与特点

1) 关税的概念

关税是对进出国境或关境的商品征收的一种税。国境是一个主权国家全面行使主权的境域，包括领土、领海、领空。关境是指海关征收关税的领域。一般而言，国境和关境是一致的，商品进出国境也就是进出关境。但是在两种情况下两者不一致，如果有些国家在国境内设有自由贸易港、自由贸易区或出口加工区，关境小于国境；当几个国家组成关税同盟时，成员国之间相互取消关税，对外实行共同的关税税则，就成员国而言，其关境大于国境。

2) 关税的特点

第一，以进出国境或关境的货物为征税对象。关税的征税对象是进出国境、关境的货物。根据我国征收关税的有关法规，这种货物分为两大类：属于外贸进出口的，称为货物；属于入境旅客携带的、个人邮寄的、运输工具服务人员携带的及用其他方式进口个人自用的，称为物品。

第二，执行统一的对外经济政策。关税是国家的一个重要税种，它不仅是为了取得财政收入，更重要的是贯彻统一的对外经济政策和实现其他政治经济目的。在我国现阶段，需要实行保护国内幼稚产业的保护关税政策，关税被用来争取实现平等互利的对外贸易，保护并促进国内工业生产发展，为社会主义现代化建设服务。关税具有很强的涉外性。

第三，征收关税与海关的其他职责密切相关。监督管理、征收关税、查缉走私是我国海关的三项基本任务，而且是统一的、有机联系的、缺一不可的。

2. 关税的纳税人

关税的纳税人分为两类：贸易性进出口货物的纳税人为进出口货物的收发货人或者他们的代理人；非贸易性物品的纳税人为入境物品的所有人(或持有人)和进口邮件的收件人。

3. 关税的税率

在加入 WTO 之前，我国进口税设有两栏税率，即普通税率和优惠税率。加入 WTO 之后，为履行我国在加入 WTO 关税减让谈判中承诺的有关义务，享有 WTO 成员应有的权利，自 2002 年 1 月 1 日起，我国进口设有最惠国税率、协定税率、特惠税率、普通税率、关税配额税率等多种税率。最惠国税率适用于原产于与我国共同适用最惠国待遇条款的 WTO 成员国或地区的进口货物，或原产于与我国签订有互相给予最惠国待遇条款的双边贸易协定的国家或地区的进口货物，以及原产于我国境内的进口货物。协定税率适用原产于我国参加的含有关税优惠条款的区域性贸易协定有关缔约方的进口货物。特惠税率适用原产于与我国签订有特殊优惠关税协定的国家或地区的进口货物。普通税率适用于原产于上述国家或地区以外的其他国家或地区的进口货物及原产地不明的进口货物。目前我国的进口关税税率主要使用最惠国税率，并通过差别税率体现国家的经济、外贸政策。主动降低关税水平，调整关税税率，是我国在关税方面为适应建设社会主义市场经济体制、加入 WTO 的要求而采取的重要改革步骤。

出口关税设置出口税率。我国出口税则为一栏税率，即出口税率。国家仅对少数资源性产品及易于竞相杀价、盲目出口、需要规范出口秩序的半制成品征收出口关税。

4. 关税的计税方法

(1) 从价计征。其计算公式为

$$应纳税额＝进(出)口应税货物数量×单位完税价格×适用税率 \tag{8-11}$$

式(8-11)中，进口货物以海关审定的成交价格为基础的到岸价格作为完税价格；出口货物以海关审定的货物售于境外的离岸价格扣除出口关税后，作为完税价格。

$$完税价格＝离岸价格/(1＋出口关税税率) \tag{8-12}$$

(2) 从量计征。其计算公式为

$$应纳税额＝进(出)口应税货物数量×单位税额 \tag{8-13}$$



碳关税

碳关税是特殊的关税政策，主要是指如果某一国生产的产品不能达到进口国在节能和减排方面设定的标准，就将被征收特别关税。特别是对碳排放密集型产品如机电、建材、化工、造纸、铝、钢铁、水泥、玻璃制品等征收进口关税。征收碳关税是欧美发达国家正在考虑单方面采取的一项贸易措施，旨在控制温室气体排放量，弥补因二氧化碳减排而对本国生产的碳密集型产品的国际竞争力所造成的损失。因此，与传统的关税措施不同，碳关税不仅保护征收国的经济利益，还具备保护环境的功能。

随着世界经济的发展，人民生活水平的提高，人们越来越关心身体健康，关注周边的生态环境，对环境污染越来越敏感，也会对造成环境污染的产品产生强烈的反感。碳关税正是为了满足消费者的环保心理即绿色消费而产生的，并使得其具有名义上的合理性。以美国、欧洲联盟等为首的发达国家在制定本国的国际贸易政策涉及环境保护等方面的考虑时，都喜欢援引关贸总协定“一般例外条款”作为其法律依据，该条款允许缔约方采用“为保障人民、动物、植物的生命或健康的措施”，这些条款使得实施碳关税具有法律上的依据，通过立法使碳关税形式上具有合法性。

碳关税在应用中，发达国家往往凭借一系列国际公约对进口商施加压力，对违背进口国减排标准的企业及其产品采取征收附加税、限制或禁止进口等强制性贸易措施，在执行中，往往利用民间力量、公众舆论，以反“社会倾销”为借口，强制推行，因此具有形式上的隐蔽性。

碳关税矛头直指高二氧化碳排放产品，机电、建材、化工、造纸、钢铁、水泥、化肥及玻璃制品业产品出口会直接受到冲击。但其影响力还会覆盖到所有这些行业的上游供应商，甚至整个供应链，影响到化工、五金、包装等其他行业。

发达国家一直主张各国应该采用相同减排标准，来保障各国的环境，实现国际贸易的“公平竞争”，表面上看起来一视同仁，但由于发达国家与发展中国家产业结构明显不同，两者的社会经济发展水平也相差悬殊，实际上受“碳关税”影响的主要集中在发展中国家的高能耗、高排放产业。

(资料来源：陈岗. 碳关税对我国出口贸易的影响及对策分析[J]. 中国物流与采购. 2011(9).)

8.3 所 得 税

8.3.1 所得税概述

1. 所得税的概念

所得税是以纳税人的所得额为课税对象的税种的总称。这里的所得额是指单位和个人在一定时期内，通过各种方式从全社会的国民收入($V+M$)总额中分配到的收益额，因此，对所得的课税，也可以称为对收益额的课税。

2. 所得税的特点

(1) 税额的多少能够较准确地反映国民收入的增减变化情况。所得额课税对象是企业的收益额，它直接受成本规模的影响。在价格一定的情况下，成本费用越高，收益越少，反之，收益越多。从全国来看，国民收入将随着每个企业收益额的变化发生增减变化。

(2) 多采用累进税率，也有采用比例税率的。目前所得税有累进税率和比例税率两种。

采用比例税率，对纳税人的所得数额不论多少，均课以等率税收，它实质上具有累退性质，税负有失公平，但可刺激纳税人提高劳动生产率，带有明显的效率优势；采用累进税率是以所得的多少课以不同税率的税收，所得越多，负担也越重，反之，负担则越轻。累进税率弹性较大，因而可以量能负担，但过高的边际税率会打击纳税人的劳动积极性。两种税率相比，其作用各有利弊，因而不能相互替代。

(3) 税负不易转嫁。对所得额的课税，属于直接税，税负一般不能转嫁，征纳双方关系明确，税收的增减变动对物价也不会产生直接的影响，有利于更好地发挥税收的调节作用。

(4) 对所得的课税受企业利润水平和人均收入水平的制约，因而不能保证财政收入的稳定性。

(5) 对所得额的课征，计征管理比较复杂。由于应纳所得额的确定涉及的内容比较多，核实的困难较大，很容易造成偷税漏税现象，再加之累进税率的计算较比例税率烦琐，所以要求具备较高的税收管理水平。

8.3.2 企业所得税

企业所得税是指国家对企业经营所得和其他所得依法征收的一种税。它是国家参与企业利润分配的重要手段。

我国自改革开放以来，内、外资企业一直实行两种不同的所得税法规，于 1991 年曾将分别适用于外商投资企业和外国企业的两种企业所得税条例合并为《中华人民共和国外商投资企业和外国企业所得税法》，于 1993 年将适用于内资的国有、集体和私营企业所得税条例合并为《中华人民共和国企业所得税暂行条例》，由此形成内、外资企业两套企业所得税制度并存的格局。然而，两种税制之间存在很大的差异。例如，基本税率，内资企业 33%，外资企业 15%和 24%；外资企业在低税率的基础上还享受“两免三减半”及行业特殊减半的优惠；税前扣除标准，内资实行计税工资，外资实行全额扣除；外商再投资可以退还部分或全部已缴所得税款，内资企业不能享受；等等。显然，由于名义税率和优惠待遇的不同，形成实际税收负担率存在较大差异，内资企业为 25%左右，而外资企业仅为 11%左右，在同样的市场下使内资企业长期处于非公平竞争的地位。因此，我国加入 WTO 以后，按照 WTO 规则的非歧视原则统一内、外资企业所得税法，实行“两税合一”已经成为税制改革中的一项迫切任务。经过几年的酝酿和论证，2007 年我国重新制定了《中华人民共和国企业所得税法》，3 月 16 日经第十届全国人民代表大会第五次会议通过，8 月 1 日起施行。

1. 企业所得税的纳税人

在我国境内，企业和其他取得收入的组织为企业所得税的纳税人，依法缴纳企业所得税。企业分为居民企业和非居民企业。这里，居民企业是指依法在中国境内成立，或者依照外国(地区)法律成立但实际管理机构在中国境内的企业。非居民企业是指依照外国(地区)法律成立且实际管理机构不在中国境内，但在中国境内设立机构、场所的，或者在中国境内未设立机构、场所，但又来源于中国境内所得的企业。

居民企业应当就其来源于中国境内、境外的所得缴纳企业所得税。非居民企业在中国境内设立机构、场所的，应当就其所设机构、场所取得的来源于中国境内的所得，以及发生在中国境外但与其所设机构、场所有实际联系的所得，缴纳企业所得税。非居民企业在

中国境内未设立机构、场所的，或者虽设立机构、场所但取得的所得与其所设机构、场所没有实际联系的，应当就其来源于中国境内的所得缴纳企业所得税。

2. 企业所得税的税率

企业所得税实行 25%的比例税率。非居民企业在中国境内未设立机构、场所的，或者虽设立机构、场所但取得的所得与其所设机构、场所没有实际联系的，应当就其来源于中国境内的所得缴纳企业所得税，适用税率为 20%。符合条件的小型微利企业，减按 20%的税率征收企业所得税。国家需要重点扶持的高新技术企业，减按 15%的税率征收企业所得税。

3. 企业所得税应纳税额的确定

企业所得税采用按年计算，按月或按季预缴，年终汇算清缴，多退少补的征收办法。应纳税额是企业依照税法规定向国家缴纳的税款。计算公式为

$$应纳税额＝应纳税所得额×适用税率 \tag{8-14}$$

企业每一纳税年度的收入总额，减除不征税收入、免税收入、各项扣除及允许弥补的以前年度亏损后余额，为纳税所得额。公式为

$$\begin{aligned}应纳税所得额＝&收入总额－不征税收入、免税收入、\\&各项扣除及允许弥补的以前年度亏损的金额\end{aligned} \tag{8-15}$$

1) 收入总额的确定

收入总额是指企业以货币形式和非货币形式从各种来源取得的收入。包括销售货物收入，提供劳务收入，转让财产收入，股息、红利等权益性投资收益，利息收入，租金收入，特许权使用费收入，接受捐赠收入和其他收入。收入总额中的下列收入为不征税收入：财政拨款；依法收取并纳入财政管理的事业性收费、政府性基金和国务院规定的其他不征税收入。

2) 扣除项目

企业实际发生的与取得收入有关的、合理的支出，包括成本、费用、税金、损失和其他支出，准予在计算应纳税所得额时扣除。企业发生的公益性捐赠支出，在年度利润总额12%以内的部分，准予在计算应纳税所得额时扣除。

在计算应纳税所得额时，下列支出不得扣除：①向投资者支付的股息、红利等权益性投资收益款项；②企业所得税税款；③税收滞纳金；④罚金、罚款和被没收财物的损失；⑤不符合扣除规定的捐赠支出；⑥赞助支出；⑦未经核定的准备金支出；⑧与取得收入无关的其他支出。

在计算应纳税所得额时，企业按照规定计算的固定资产折旧，准予扣除。下列固定资产不得计算折旧扣除：①房屋、建筑物以外未投入使用的固定资产；②以经营租赁方式租入的固定资产；③以融资租赁方式租出的固定资产；④已足额提取折旧仍继续使用的固定资产；⑤与经营活动无关的固定资产；⑥单独估价作为固定资产入账的土地；⑦其他不得计算折旧扣除的固定资产。

在计算应纳税所得额时，企业按照规定计算的无形资产摊销费用，准予扣除。下列无形资产不得计算摊销费用扣除：①自行开发的支出已在计算应纳税所得额时扣除的无形资产；②自创商誉；③与经营活动无关的无形资产；④其他不得计算摊销费用扣除的无形资产。

在计算应纳税所得额时，企业按照规定摊销的长期待摊费用准予扣除，包括：已足额

提取折旧的固定资产的改建支出，租入固定资产的改建支出，固定资产的大修理支出，其他应当作为长期待摊费用的支出。

企业对外投资期间，投资资产的成本在计算应纳税所得额时不得扣除。企业使用或者销售存货，按照规定计算的存货成本，准予在计算应纳税所得额时扣除。企业转让资产，该项资产的净值，准予在计算应纳税所得额时扣除。

收入及扣除的具体范围、标准和资产的税务处理的具体办法，由国务院财政、税务主管部门规定。

企业在汇总计算缴纳企业所得税时，其境外营业机构的亏损不得抵减境内营业机构的盈利。企业纳税年度发生的亏损，准予向以后年度结转，用以后年度的所得弥补，但结转年限最长不得超过 5 年。

8.3.3 个人所得税

个人所得税是对本国居民的境内外所得和非居民来源于本国的个人所得征收的一种税。

《中华人民共和国个人所得税法》(以下简称《个人所得税法》)于 1980 年 9 月 10 日经第五届全国人民代表大会第三次会议审议通过，随后，于 1994 年发布，2011 年进行了最新修订，于 2011 年 9 月 1 日正式施行。因此，现行的《个人所得税法》是在总结历史经验和借鉴外国有益做法的基础上，体现了公平税负、简化税制、合理调节的指导思想，充分体现对高收入者征收、对中低收入者少征或不征的原则，标志着我国个人所得税制度逐步走向法制化、科学化、规范化和合理化。

1. 个人所得税的纳税人

我国依据属人原则和属地原则，同时行使居民管辖权和地域管辖权。凡有来源于我国境内的应税所得的个人，不论是本国人还是外国人，都是个人所得税的纳税义务人。对中国居民纳税人就其来源于中国境内和境外的全部所得征收个人所得税。对非居民纳税人仅就其来源于中国境内的所得征收个人所得税。对居民纳税人的判断，税法采用了住所标准和居住时间标准。在中国境内有住所的个人和在中国境内虽无住所但在中国境内居住满一年的个人，为中国居民纳税人；非居民纳税人是指在一个纳税年度中不符合居民纳税人标准的个人。

2. 个人所得税的课税对象

个人所得税以个人取得的各项应税所得为征收对象。由于个人所得的范围很广，因此，如何明确规定征税的所得项目，是个人所得税制度中的一个重要问题。我国个人所得税基本上采用分类课征制，即对纳税人取得的不同所得分项定率征收。《个人所得税法》列举了 11 项应税所得，具体包括以下几种。

(1) 工资、薪金所得。

(2) 个体工商户的生产经营所得。

(3) 对企事业单位的承包经营、承租经营所得。

(4) 劳务报酬所得。

(5) 稿酬所得。

(6) 特许权使用费所得。

(7) 利息、股息、红利所得。

(8) 财产租赁所得。

(9) 财产转让所得。
(10) 偶然所得。
(11) 经国务院、财政部确定征税的其他所得。

3. 个人所得税的税率

个人所得税区别各种所得项目，规定了几种不同的税率。

(1) 工资薪金所得，适用 3%～45%的七级超额累进税率，见表 8-1。

表 8-1 个人所得税税率表

(工资薪金适用)

级数	全月应纳税所得额	税率	速算扣除数
1	不超过 1 500 元的	3%	0
2	超过 1 500～4 500 元的部分	10%	105
3	超过 4 500～9 000 元的部分	20%	555
4	超过 9 000～35 000 元的部分	25%	1 005
5	超过 35 000～55 000 元的部分	30%	2 755
6	超过 55 000～80 000 元的部分	35%	5 505
7	超过 80 000 元的部分	45%	13 505

注：本表所称全月应纳税所得额是指依照《个人所得税法》规定，以每月收入额减除费用 3 500 元后的余额。

(2) 个体工商户的生产经营所得和对企事业单位的承包经营、承租经营所得，适用 5%～35%的五级超额累进税率，见表 8-2。

表 8-2 个人所得税税率表

(个体工商户的生产经营所得和对企事业单位的承包经营、承租经营所得适用)

级数	全年应纳税所得额	税率	速算扣除数
1	不超过 15 000 元的	5%	0
2	超过 15 000～30 000 元的部分	10%	750
3	超过 30 000～60 000 元的部分	20%	3 750
4	超过 60 000～100 000 元的部分	30%	9 750
5	超过 100 000 元的部分	35%	14 750

(3) 稿酬所得适用比例税率，税率为 20%，并按应纳税额减征 30%，故其实际税率为 14%。

(4) 劳务报酬所得适用比例税率，税率为 20%，对劳务报酬所得一次收入畸高的，可以实行加成征收，具体办法由国务院规定。

(5) 特许权使用费所得，利息、股息、红利所得，财产租赁、转让所得、偶然所得和其他所得，适用 20%的比例税率。

4. 个人所得税应纳税额的计算

按照国家规定，单位为个人缴付和个人缴付的基本养老保险费、基本医疗保险费、失

业保险费、住房公积金，从纳税义务人的应纳税所得额中扣除。

个人所得税应纳税额以应纳税所得额为计税依据，其计算公式为

$$应纳税额=应纳税所得额\times适用税率 \tag{8-16}$$

应纳税所得额应按不同应纳税项目分项计算，以某项应税项目的收入额减去税法规定的该项费用减除标准后的值，为该项应纳税所得额。



知识链接

《个人所得税法》的新调整

在民众不断要求减税的呼声下，国家对个人所得税征收开始减少。财政部 2012 年 10 月 22 日公布的数据显示，当年 1—9 月，个人所得税实现收入 4 574.05 亿元，同比下降 8.4%，比上年同期增速回落 42.8 个百分点。

2012 年税收收入总体都在减少，其中个人所得税回落幅度尤为突出。统计数据显示，与上年同期相比，前三季度税收收入增速总体大幅回落，1—9 月税收总收入增速比上年同期回落 18.8 个百分点，其中，个人所得税收入降幅较大，比上年同期增速回落近 50 个百分点。分项目看，工资薪金所得税和个体工商户生产经营所得税大幅下降，同比分别下降 13.1%和 16.1%。利息股息红利所得税、劳务报酬所得税和财产转让所得税保持正增长。

个税增速下降，缘于整个税收增速下降的大背景。1—9 月税收收入回落包括主观和客观两方面原因：客观方面，财政部分析认为，一是国内经济增速回落，导致与经济指标密切相关的税种收入增速放缓；二是价格总水平涨幅回落使得以现价计算的税收收入增速回落；三是房地产销售额增速大幅回落，房地产相关税种的收入大幅下降；四是一般贸易进口额增速大幅回落。主观方面，政府结构性减税政策力度较大是主观原因。财政部称，2012 年以来，面对复杂严峻的国内外经济环境，为了保持经济平稳较快发展和物价总水平基本稳定，在继续实施和完善已出台减税政策的同时，国家又进一步加大了结构性减税力度，实施了一系列减轻中低收入群体税收负担、支持小微企业发展、促进农业和农村发展、促进出口增加进口、推动区域协调发展及保持物价稳定的结构性减税政策。

个税收入增速下降，与提高个税工薪所得减除费用标准有直接关系。财政部财政科学研究所副所长苏明指出，个税增速下降在人们预期范围内，国家个税政策对免征额提高，有的该交税的不交了，过去交得多的现在少交了。个税下降说明减税政策见效了。

对于个税收入下降的主要原因，财政部称，一是受提高个人所得税工薪所得减除费用标准，以及调整工薪所得和个体工商户经营所得的税率结构等减税政策的影响。二是二手房市场冷清，交易价格回调，财产转让所得税相应减收。2012 年 8 月份，70 个大中城市中二手住宅价格同比下降的城市达到 59 个，其中，北京同比下降 2.3%。

企业利润下降影响职工收入也导致了个税增速下降。他认为，国家统计局数据显示，2012 年 1—8 月份，全国规模以上工业企业实现利润 30 597 亿元，同比下降 3.1%，利润下降是影响职工工薪收入的因素之一。

如果是提高工资薪金所得的减除费用标准导致的税收收入减少，体现了增加居民收入、促进消费的目的；如果是二手房市场冷清，交易价格回调，体现了政府限制房价上涨的目的；如果是利润下降导致工资收入水平下降，应继续考虑促进经济发展和经济转型的政策。同时，政府要考虑财政支出效率，以应对财政收入的减少。

很多专家非常看重个税收入下降背后释放出的积极信号。“以往国家拿财富的大头，居民拿小头，现在个税下降是还富于民的表现。”国家信息中心经济预测部世界经济研究室副研究员张茉楠表示，在企业和个人艰难的时候，政府给居民减税，可以提高居民长期收入预期，加快消费，是应对金融危机的不二法则。

经济改革要加减法都用。张茉楠指出，增加政府投资和财政支出，这些积极的财政政策是加法，同时还要做减税的减法，减税有利于整体经济转型，能给政府松绑，西方发达国家也在实施减税政策以促进消费，是应对国内需求不振的政策。

(资料来源：http://finance.people.com.cn/n/2012/1023/c1004-19349611.html.)

8.4 资源税、土地增值税和印花税

8.4.1 资源税

资源税是以各种自然资源及其级差收入为课税对象的一种税类。列入征税对象的自然资源，主要是一些开采、利用价值高，级差收益大，经济发展所需要的重要物资。资源税对调节资源产品的级差收入，保护国有资源，促进资源产品的合理开发和利用有重要作用。

1993 年 11 月 26 日，国务院第十二次常务会议通过《中华人民共和国资源税暂行条例》自 1994 年 1 月 1 日起施行。2011 年 9 月 30 日国务院经财政部部务会议和国家税务总局局务会议通过对《中华人民共和国资源税暂行条例》的修订，自 2011 年 11 月 1 日起在中国全面施行。

1. 资源税的纳税人

资源税的纳税人是指在我国境内开采应税矿产品或者生产盐的单位和个人。

2. 资源税的课税范围

我国资源税的征税范围包括原油、天然气、煤炭、黑色金属矿原矿、有色金属矿原矿、其他非金属矿原矿和盐七个税目。

3. 资源税的税率

资源税采取从量定额的办法征收，实行“普遍征收，级差调节”的原则。普遍征收是指对我国境内开发的一切应税矿产品征收资源税；级差调节是指运用资源税对因资源贮存状况、开采条件、资源优劣、地理位置等客观存在的差别而产生的资源级差收入，通过实施差别税额标准进行调节。资源条件好的，税额高一些；资源条件差的，税额低一些。纳税人具体适用的税额，由财政部和国务院有关部门根据纳税人所开采或生产应税产品的资源状况，在规定的幅度内确定。纳税人生产或开采不同税目应税产品的，应分别核算应税产品的课税数量；未分别核算或者不能准确提供不同税目应税产品课税数量的，从高适用税率。

根据财政部 2011 年 10 月 28 日公布的《中华人民共和国资源税暂行条例实施细则》，原油、天然气的资源税从以前的从量计征改为从价计征，税率为 5%。《中华人民共和国资源税暂行条例实施细则》还规定每吨焦煤需要缴纳的资源税为 8 元，其他煤炭的税额标准根据省份的不同略有差异，从每吨 2 元至 4 元不等。轻稀土矿的税额标准为每吨 60 元，中重稀土矿则为每吨 30 元。

4. 资源税应纳税额的计算

资源税的应纳税额，按照应税产品的课税数量和规定的单位税额计算。计算公式为

$$应纳税额=课税数量\times单位税额 \tag{8-17}$$

8.4.2 土地增值税

土地增值税是对转让国有土地使用权、地上建筑物及其附着物并取得收入的单位和个人，就其转让房地产所取得的增值额征收的一种税。征收土地增值税有利于进一步改革和完善税制，是增强国家对房地产开发和房地产市场调控力度的客观需要，运用税收杠杆抑制炒买炒卖土地投机获取暴利的行为，规范国家参与土地增值收益的分配方式，增加国家财政收入。

《中华人民共和国土地增值税暂行条例》经 1993 年 11 月 26 日国务院第十二次常务会议通过，自 1994 年 1 月 1 日起施行。

1. 土地增值税的纳税人

土地增值税的纳税人是在我国境内转让国有土地使用权、地上建筑物及其附着物并取得收入的单位和个人。外商投资企业和外国企业及外国驻华机构，以及外国公民、华侨、港澳同胞等，均应按规定缴纳土地增值税，他们是纳税人的组成部分。

2. 土地增值税的课税对象

土地增值税的课税对象是在我国境内转让的国有土地使用权、地上建筑物及其附着物。“地上建筑物”是指建于土地上的一切建筑物，包括地上、地下的各种附属设施；“附着物”是指附着于该土地上的不能移动，一经移动即遭损坏的物品。具体征税范围包括转让国有土地使用权和有偿转让房地产两个方面。

3. 土地增值税的税率

土地增值税实行四级超率累进税率。

(1) 增值额未超过扣除项目金额 50%的部分，税率为 30%。

(2) 增值额超过扣除项目金额 50%，未超过扣除项目金额 100%的部分，税率为 40%。

(3) 增值额超过扣除项目金额 100%，未超过扣除项目金额 200%的部分，税率为 50%。

(4) 增值额超过扣除项目金额 200%的部分，税率为 60%。

4. 土地增值税应纳税额的计算

土地增值税按照纳税人转让房地产所取得的增值额和规定的税率计算征收，计算公式为

$$应纳税额=\sum(每级距的土地增值额\times适用税率) \tag{8-18}$$

式(8-18)中，“土地增值额”是指纳税人转让房地产所取得的收入额减除按规定扣除项目金额后的余额。纳税人转让房地产的收入包括货币收入、实物收入和其他收入。扣除项目主要包括取得土地使用权所支付的金额；开发土地的成本、费用；新建房屋及配套设施的成本、费用；旧房及建筑物的评估价格；与转让房地产有关的税金和财政部规定的其他扣除项目。

8.4.3 印花税

印花税是对经济活动和经济交往中书立、使用、领受具有法律效力的凭证的单位和个人征收的一种税。印花税是一种具有行为税性质的凭证税，凡是发生书立、使用、领受应税凭证的行为，就必须依照印花税法的规定履行纳税义务。印花税具有覆盖面广，税率低、税负轻，纳税人自行完税的特点。

在我国，印花税依据《中华人民共和国印花税暂行条例》设立，自 1988 年 10 月 1 日起征。

1. 印花税的纳税人

印花税的纳税人是在中国境内书立、使用、领受印花税法所列举的凭证并应依法履行纳税义务的单位和个人。按照书立、使用、领受应税凭证的不同，可以分别确定为立合同人(各类合同的纳税人)、立据人(产权转移书据的纳税人)、立账簿人(营业账簿的纳税人)、领受人(权利、许可证照的纳税人)和使用人(在国外书立、领受，但在国内使用的应税凭证的纳税人)五种。

2. 印花税的课税范围

印花税的课税范围是在我国境内书立、领受的应税凭证，具体包括：合同或具有合同性质的凭证；产权转移书据；营业账簿；权利、许可证照；经财政部确定征税的其他凭证。

3. 印花税的税率

印花税的税率设计，遵循“税负从轻、共同负担”的原则，所以，税率比较低。凭证的当事人均应就其所持凭证依法纳税。印花税的税率有比例税率和定额税率两种形式，各类合同及具有合同性质的凭证、产权转移数据、营业账簿中记载资金的账簿，适用比例税率；权利、许可证照和营业账簿中的其他账簿，适用定额税率，均为按件贴花，税额为 5 元。

4. 印花税应纳税额的计算

印花税的计税依据，有金额和实物件数两种，纳税人应根据应纳税凭证的性质，分别按比例税率或者定额税率计算应纳税额，其计算公式为

$$\text{应纳税额}=\text{应税凭证计税金额}\times\text{适用税率} \tag{8-19}$$

$$\text{应纳税额}=\text{应税凭证件数}\times\text{适用税额标准} \tag{8-20}$$

8.5 国际税收

当今世界，随着国际经济活动的广泛开展，带来了税收的国际化。企业或个人一旦参与了国际经济活动，就可能面临被两个或两个以上国家征税的问题。无论是商品课税，还是所得课税，税收都会超出一个国家范围，不再仅仅表现为一个政府同它管辖下的纳税人之间所形成的税收征纳关系，而且涉及至少两个国家的税收管辖权与这个跨国纳税人的关系，从而涉及国家与国家之间的税收权益分配，引起税收在国际间的一系列矛盾、冲突及协调活动，当政府课税涉及国际税收权益分配时，国际税收关系便不可避免。

8.5.1 国际税收的概念及特点

1. 国际税收的概念

所谓国际税收是指涉及两个或两个以上的国家财税利益的税收活动。它反映着各自国家政府对跨国纳税人行使征税权力而形成的国家之间的税收分配关系。

国际税收是指在开放的经济条件下，因纳税人的经济活动扩大到境外而引起的国与国之间的税收活动，以及由此引起的税收问题和税收现象，国际税收所表现出来的税收问题和税收现象，其背后隐含着的是国与国之间的税收关系，国际税收的征税主体至少涉及两个及两个以上的国家。

2. 国际税收的特点

1) 纳税人具有跨国性

国际税收的纳税人是跨国纳税人。跨国纳税人是指跨国从事经济活动，并在两个或两个以上的国家同时负有纳税义务的自然人和法人。在进行跨国经济活动时，有的纳税人拥有来源于两个或两个以上国家的收入或财产，从而成为跨国纳税人；有的纳税人虽然只有来源于一个国家的收入或财产，但在两个或两个以上的国家同时负有纳税义务，从而也会成为跨国纳税人。

判断一个纳税人是否属于跨国纳税人不以国籍为依据，只有当一个纳税人在两个或两个以上国家就同一课税对象同时负有纳税义务时，他才能成为跨国纳税人。例如，一个具有外国国籍的自然人或法人，如果他仅仅是在居住国取得收入，从而在居住国负有纳税义务，但只要其国籍国并不对此项收入征税，那么这个具有外国国籍的纳税人就不是跨国纳税人。

2) 课税对象具有跨国性

国际税收涉及的课税对象是从事国际经济活动的跨国纳税人的跨国所得和跨国财产。从课税主体——国家的角度来看，跨国所得和跨国财产可分为两大类：一类是本国居民或公民来源于国外的所得和位于国外的财产；另一类是本国的非居民或非公民来源于本国的所得和位于本国境内的财产。

国际税收的主要征税对象是跨国所得，跨国所得是指一国纳税人来源于另一国的所得。跨国所得可以分为跨国一般经营性所得、跨国超额所得、跨国资本利得和跨国其他所得。跨国一般经营性所得，是指纳税人在一定时期内经常获得的所得或收益，包括经营所得、劳务所得、投资所得、租赁所得和其他所得。跨国超额所得是指跨国纳税人取得的超过一半经常性所得标准的那部分跨国所得，这类所得大多是在特殊的环境下取得的。跨国资本利得，是指跨国纳税人提供对外资本项目所获取的收益。跨国其他所得，是指上述三类跨国所得以外的某些非经营性的跨国所得，如一次性的补助收入或一次性的抚恤所得等。

3) 收入分配关系具有两重性

由于国际税收涉及的纳税人和课税对象具有跨国性质，因此，国际税收所反映的税收分配关系具有两重性：一方面国际税收体现着一国政府与其管辖范围内的跨国纳税人之间的税收征纳关系；另一方面国际税收也体现着国与国之间的税收分配关系。国与国之间的税收分配关系涉及对同一课税对象由哪国征税或各征多少税的税收权益划分问题，当一国征税而导致另一国不能征税，或者一国多征税而导致另一国少征税时，两国之间便会发生税收分配关系。

4) 国家间还存在着税收协调关系

虽然征税是一国的主权，一个主权国家有权决定对什么征税及征多少税，但是，税收又是国际经济发展的一种障碍，商品课税会影响国际贸易，所得课税和财产课税会影响国际投资和国际技术转让，因此，在开放的经济条件下，各国并不能随意行使自己的征税权，在许多问题上必须考虑本国与他国之间的经济关系，这就要求国与国之间在税收制度和税收政策等方面进行一定的协调。

8.5.2 税收管辖权

1. 税收管辖权的概念

税收管辖权是指一国政府在征税方面的主权，体现在一国政府有权决定对谁征税、征什么税和征多少税等方面。由于税收管辖权是国家主权的一个重要组成部分，而国家主权的行使范围一般要遵从属地原则和属人原则，因此一国的税收管辖权在征税范围问题上也必须遵从属地原则和属人原则。

2. 税收管辖权的分类

根据属人原则和属地原则，可以把税收管辖权分为地域管辖权、居民管辖权和公民管辖权。

1) 地域管辖权

地域管辖权是按照属地原则确立的，是指一国有权对来源于本国境内的一切所得及财产征税，而不管是何人取得该笔所得。根据地域管辖权，跨国纳税人(无论是不是本国公民或本国居民)只要有来源于本国境内的收入、存在于本国的财产，就应依据本国税法履行纳税义务，而其来源于境外的收入、存在于他国的财产不用缴税。

2) 居民管辖权

居民管辖权是按照属人原则确立的，是指一国政府有权对本国税法中规定的居民(包括自然人和法人)的一切所得即财产征税，而不管其所得和财产来源于何处。根据居民管辖权，对于本国居民(包括自然人和法人)来自国内外的一切收入及其在国内外的财产，政府都要行使税收管辖权，依据本国税法征税，而对于本国的非居民，即使其有来源于本国的收入，政府也不行使税收管辖权。

3) 公民管辖权

公民管辖权也是按照属人原则确立的，是指一国有权对拥有本国国籍的公民所取得的一切所得及其财产征税。根据公民管辖权，凡是具有本国国籍的公民(包括自然人和法人)，无论其在本国境内还是在境外居住，其在全世界范围内的全部所得，政府都要行使税收管辖权。

一国政府实行不同的税收管辖权，体现出不同的财权利益，从而影响其财政收入。既然税收管辖权属于国家主权，那么每个主权国家都有权根据自己的国情选择适合自己的税收管辖权类型，在具体实施时，有些国家是采用一种税收管辖权，但大多数国家是将两种或三种税收管辖权结合使用，主要有以下几种情况。

第一，仅实施地域管辖权。在这种情况下，一国政府只对来源于本国境内的所得行使征税权，其中包括本国居民的境内所得和外国居民的境内所得，而对本国居民的境外所得

不行使征税权。目前，行使单一地域管辖权的国家和地区主要有阿根廷、哥斯达黎加、肯尼亚、赞比亚和中国香港等。

第二，同时实施地域管辖权和居民管辖权。在这种情况下，一国要对本国居民的境内所得、境外所得及外国居民的境内所得这三类所得都行使征税权。其中，对本国居民境外所得征税所依据的是居民管辖权，对外国居民在本国境内所得征税依据的是地域管辖权。目前，我国及世界上大多数国家都采取这种地域管辖权和居民管辖权并行的做法，这样做主要是从国家税收利益的角度考虑。

第三，同时实行地域管辖权、居民管辖权和公民管辖权。这种情况主要发生在美国等个别十分强调本国征税范围的国家，其个人所得税除了实行地域管辖权和居民管辖权之外，还坚持实行公民管辖权。

8.5.3 国际重复征税

1. 国际重复征税的概念

国际重复征税是指在同一时期内，两个或两个以上的国家，对同一纳税人或不同纳税人的同一课税对象征收相同或类似的税收。国际重复征税按性质不同，可分为法律性重复征税和经济性重复征税，两者的区别主要在于纳税人是否具有同一性。法律性重复征税是指不同征税权利主体对同一纳税人的同一课税对象的重复征税，而经济性重复征税是指不同征税权利主体对不同纳税人的属于同一税源的课税对象的重复征税。

2. 国际重复征税的原因

国际重复征税是由于不同国家的税收管辖权同时叠加在同一笔所得之上引起的，国与国之间的税收管辖权的叠加可以分为两种情况。

(1) 两国同种税收管辖权的相互重叠，主要是由于有关国家认定所得来源地的标准或判断居民身份的标准相互冲突而造成的。一旦同一笔所得同时被两个国家确认来源于本国，那么这两个国家的地域管辖权便会重叠；一旦同一纳税人被两个国家同时确认为本国居民，那么这两个国家的居民管辖权便会重叠。

① 地域管辖权的重叠。在行使地域管辖权的过程中，由于不同的国家对收入来源地的判断标准不同，这往往会造成国际重复征税。目前国际上常用的判断经营所得来源地的标准主要有常设机构标准和交易地点标准，判断劳务所得来源地的标准主要有劳务提供地标准和劳务所得支付地标准，对于同一笔所得，因为判断标准的不同，可能同时被两个国家确认为来源于本国，那么这两个国家的地域管辖权便会重叠。

② 居民管辖权的重叠。在行使居民管辖权的过程中，由于不同的国家对居民的认定标准不同，可能会出现两国同时确认同一自然人或同一法人为本国的居民，两国同时对其拥有居民管辖权，造成两国之间居民管辖权的交叉重叠。目前国际上常用的自然人居民身份的判断标准主要有住所标准、居所标准和停留时间标准，法人居民身份的判断标准主要有注册地标准、管理和控制地标准、总机构所在地标准和资本控制标准等。

(2) 两国不同种税收管辖权的交叉重叠。国家之间不同种税收管辖权相互重叠主要有三种情况，即居民管辖权与地域管辖权的重叠、公民管辖权与地域管辖权的重叠及居民管辖权与公民管辖权的重叠。由于世界上大多数国家都同时实行地域管辖权和居民管辖权，因此这两种税收管辖权的交叉重叠最为普遍。

3. 消除和减轻国际重复征税的方法

目前免除国际重复征税的途径有两种：一是限定税收管辖权，采取一致的居民身份或所得来源地的判定标准，从而避免对同一纳税人同一课税对象的征税权的交叉。二是不限定税收管辖权，但承认其中一种税收管辖权的优先地位。各国一般都采取后一种途径，即当不同国家居民管辖权与地域管辖权相互重叠时，实行居民管辖权的国家承认所得来源国的优先征税地位，并在行使本国征税权的过程中采取某种方法减轻或免除国际重复征税。国际重复征税的消除和缓解是通过具体方法来实施的，主要有以下 5 种方法。

(1) 抵税法：是指居住国政府对本国纳税人来源于国外所得单独制定较低的税率征税，以减轻双重税负的一种方法。它只能在一定程度上缓解国际重复征税的矛盾，但不能彻底解决，只有当居住国对本国居民来源于国外所得规定的较低税率趋于零时，国际重复征税才趋于彻底克服。

(2) 扣除法：是指居住国政府允许本国纳税人将其在国外负担的所得税款从来源于国外的所得中扣除，就扣除后的余额征税。根据该种方法，居住国政府对本国居民已负担国外税收的跨国所得仍要按本国税率征税。只是应税所得可被国外税款冲减一部分。因此它和抵税法一样，只能减轻而不能彻底消除国际重复征税。

由于以上两种方法只能在一定程度上缓解国际重复征税的矛盾，因而它们都不是世界各国普遍采用的方法。

(3) 豁免法：又称免税法，是指行使居民税收管辖权的国家，单方面放弃对本国居民来自国外的所得的征税权，从而使国际重复征税得以消除的方法。豁免法包括两种形式：一是全部豁免，即一国政府在决定对其本国居民的国内所得或财产征税时，不考虑居民在国外取得的所得或拥有的财产，只按国内的收入或财产课税；二是累进豁免，即一国政府对本国居民来源于国外的所得虽然不予征税，但确定对国内所得征税的适用税率时，有权将本国居民的国外所得和国内所得加以综合考虑。

(4) 抵免法：是指行使居民税收管辖权的国家在对本国居民的国外所得征税时，允许其用国外已纳税款冲抵在本国应缴纳的税收，从而实际征收的税款为该居民应纳本国税款与已纳外国税款的差额。显然，抵免法也可以有效地消除国际重复征税。更由于该种方法既承认所得来源国的优先征税权，又不要求居住国放弃对本国居民国外所得的征税权，有利于维护各国的税收权益，因而它是目前世界各国普遍采用的一种避免国际重复征税的方法。

(5) 税收饶让：是指居住国政府对本国纳税人在国外得到减免的那一部分所得，同样给予抵免待遇，不再按本国规定的税率补征。税收饶让的产生有其客观必然性。在国际经济交往中，许多国家，特别是发展中国家，为了更好地吸引、利用外资，往往对发达国家的投资者采取某些税收优惠措施，但如果发达国家不给予税收饶让，则发展中国家减征或免征的税款就会转化为发达国家的税收收入，使发达国家的投资者得不到任何实惠，起不到吸引外资的作用。而发达国家实行税收饶让，就可以维护投资者利益，鼓励资本向国外输出，所以目前在发达国家与发展中国家签订的税收协定中，对税收饶让都有明确的规定。

8.5.4 国际税收协定

1. 国际税收协定的概念和分类

1) 国际税收协定的概念

国际税收协定是指两个或两个以上的主权国家，为了协调相互间的税收分配关系和处理税务方面的问题，通过判断所签订的书面协议。

2) 国际税收协定的分类

国际税收协定是缔约国之间进行的国际税收合作的法律文件，也是调节它们之间税收分配关系的规范。按税收协定涉及的主体划分，国际税收协定可分为双边和多边协定。前者是在两个国家之间缔结；后者则是两个以上国家缔结的。按照税收协定涉及的内容范围划分，国际税收协定又可分为一般税收协定和特定税收协定。前者是指广泛涉及缔约国之间各种税收关系的协定，主要包括有关各种所得税和财产税的国际税收问题；后者是指缔约国之间对某一特定税种和某一单项税收问题所签订的协定。

2. 国际税收协定的主要内容

国际税收协定作为避免或减除国际重复征税的重要工具和协调、规范国家之间税收关系的有效方式，是伴随着国家之间经济交往和合作的拓展逐渐发展而来的。1977 年，经济合作与发展组织为了协调本组织内部的税收管辖权，以避免国际重复征税等问题，通过并颁布了《关于对所得和资本避免双重征税的协定范本》。随后，为了协调发达国家与发展中国家的税收关系、避免国际双重征税实务，由联合国组织，并由发达国家和发展中国家税务专家组成的“国际税收专家小组”于 1979 年制定颁布了《联合国关于发达国家和发展中国家间避免双重征税的协定范本》。这两个范本确定了国家税收协定的基本格式和内容。

目前各国在缔结国际税收协定时，主要是参照这两个范本。一般来说，国际税收协定应包括三项内容：第一，免除双重征税问题，包括明确所得概念、协调缔约国之间的税收管辖权及确定免除双重征税的方法等。第二，保证税收无差别待遇，主要是确认缔约国一方的跨国纳税人在另一国所负担的税收和有关条件，不能与该国本国纳税人在相同情况下的税负和有关条件有所差别。第三，消除和减少国际逃税。



“避税天堂”的好日子还有多久

很多岛国都被称为“避税天堂”，包括中国在内的许多国家的公司都在这里注册。但这些“天堂”大多面临着“好景不长”的命运。这些岛国在方便避税方面有什么共同特征？又是什么原因让它们“好景不长”？

屈指数来，开曼群岛、百慕大、马绍尔、塞舌尔、巴拿马……全球有大约 30 多个避税地。它们之所以能成为全球众多公司的注册点，主要在于地区政治、经济、社会稳定，法律制度健全；无须缴纳当地税赋，注册时缴纳一笔注册费之后每年缴纳一定的年费即可；公司进行增资扩股、资产转让、重组、并购等资本运作都十分简便。配套的金融服务和宽松的税收环境让它们成为“避税天堂”，但也成为很多国家和国际组织反避税的主要对象。

英属维京群岛是“避税天堂”的一个代表。它虽然只有 153 平方千米的面积，却汇集了近 40 万家公司在此注册。按照维京群岛的规定，任何个人或组织只要通过一家政府许可的中介机构(如律师事务所)一次性支付 1 700 美元的服务费，并通过该中介机构向当地政府缴纳 500 美元的服务费，再在当地的外资银行开设一个美元账户，就能通过该中介机构拿到公司注册的营业执照。营业执照一到手，该公司经营任何业务就都与当地政府无关了，而且当地政府也不要求公司在当地设立任何办事机构，不需要企业年检、财务审计。可以说除了在那里挂个名，这个公司即便是去倒卖文物、偷运军火，当地政府也照样不闻不问。

目前，在维京群岛上注册的公司有两大类：一类是按 1885 年法律注册登记的居民公司，这类公司需要按照国家法律合理合法经营；另一类公司，就是在 1984 年当地颁布《国际商务公司法》后建立的所谓的“离岸公司”。按该法令的规定，外国公司可以以离岸公司形式在岛上注册登记。注册登记后的国际商

务公司办公地点和代理商应该名义上设立在岛上。公司不需要设立庞大的业务班子，只要业主或经理一个人挂名即可，纯粹是一个“信箱公司”。于是，很多国家的企业都来到这个被称作“避税天堂”的小岛安家，以每月 200 家的速度递增。目前，在中国香港上市的 60 多家内地上市公司中，有 20 多家是在“避税天堂”注册的，如华晨中国、神州数码注册地是百慕大；TCL 国际注册地是开曼。

由于没有外汇管制，保密程度高，资金转移不受任何限制，“避税天堂”也成为国际洗钱活动最猖獗的地方，一度被指责成为国际犯罪分子洗钱的庇护所。它们正被“好景不长”的传闻困扰着。2003 年 12 月 1 日，英国对其属地开曼群岛发布了最后通牒，要求开曼遵守欧盟在 2004 年元旦生效的欧盟新《储蓄税收法》。这项新法律旨在打破银行账户保密制度，直接的矛头是指向瑞士，而开曼群岛也被这支矛顺带刺中。

事实上，抛开洗钱这种刑事犯罪不说，通过离岸公司逃税也一直被各国所诟病。虽然有传统的中美洲加勒比海《国际商业公司法》这部国际法作为支撑，企业合理避税也情有可原，但由于这些避税地通常不与其他国家签订双重税收协定，导致很多国家资金外流和税收损失。

各国对避税地的认知也不尽相同，美国税务手册列举了 30 个避税地、德国列举了 34 个避税地，日本列举了 39 个，法国列举了 47 个，2000 年 6 月，联合国经济合作与发展组织公布了“确定和消除有害税收活动进程”报告，列举了 35 个国家和地区为避税地，并提出了认定避税地的标准：对金融或其他服务所得不实行所得税或只有名义上的所得税，或将本地作为非居民逃避其居住国税收的场所；不能有效进行情报交换；缺乏透明度，如税收制度与税收征管不公平；有利于外国实体建立没有实质内容的经济活动组织。

2003 年，维京群岛迫于国际压力修改了《国际商业公司法》。一是取消股票无记名制度；二是如果政府认为某个公司或账户涉嫌洗钱，当地最高法院发出搜查令后，离岸公司的资料必须公开。但专业人士分析说，这不过是迫于压力而摆出的一种姿态罢了，修改之处也十分高明：企业只需要改为发行记名股票就可以绕过托管规定，至于账户的信息公开是有条件的，而且由于司法效力的问题，在实践中很难操作，所以这种概率极低。

联合国经济合作与发展组织对在 2000 年报告中提出的 35 个避税地的有害税收竞争已下了最后通牒：给上述避税地 12 个月的时间，让其决定是否与该组织合作，并在 2005 年年底之前取消有害税收制度。如果不与该组织合作，它们将受到国际社会的制裁。

(资料来源：顾列铭. 避税天堂的好日子还有多久[J]. 中国经济周刊，2005(8).)

本 章 小 结

税收制度是一国有关税收的法律、法规和办法的总称。税收制度的构成要素是指一个税种的组成部分，一般包括纳税人、课税对象、税率、纳税环节、纳税期限、减税免税、违章处理等。按课税对象不同，税收分为流转税、所得税、土地增值税、资源税、印花税。

流转税是以销售商品或提供劳务所取得的销售收入或营业收入额为课税对象的一类税收。我国现行的流转税主要包括增值税、消费税、营业税和关税。

所得税是所有以所得额为课税对象的税种的总称。本章介绍了我国企业所得税、个人所得税的主要税收要素。

财产税是对纳税人拥有或支配的财产课征的一类税的总称，是现代税制的三大课税体系之一。财产税的课税对象是财产，因此财产的形式决定了财产税的形式。财产税可分为两大类：一类是对财产的所有者或者占有者的课税，通常包括一般财产税和个别财产税；另一类是对财产的转移课税，主要是遗产税和赠与税。

资源税是对自然资源征税的税种的总称，其中主要是对矿产资源和土地资源征税，既有对资源级差收入的调节，也有对资源绝对收益的调节，以此为标准，可以将其分为稽查资源税和一般资源税两种。

国际税收是指涉及两个或两个以上国家税收利益的经济活动及制度。它反映的是各个国家政府对跨国纳税人行使课税权力所形成的国家之间的税收分配关系，本章介绍了国际税收管辖权和国际重复征税、国际税收协定等问题。


关键术语

税制　流转税　所得税　税收管辖权　国际重复征税

一、复习题

1. 选择题

(1) 增值税属于(　　)。
A．所得税　B．流转税　C．财产税　D．资源税

(2) 分税制改革于(　　)实施。
A．1949 年　B．1950 年　C．1984 年　D．1994 年

(3) 中国目前采取的增值税类型是(　　)。
A．消费型增值税　B．收入型增值税
C．支出型增值税　D．生产型增值税

(4) 不需要缴纳增值税的行为是(　　)。
A．销售无形资产　B．销售有形货物
C．进口有形货物　D．提供加工劳务

(5) 在缴纳消费税时，采用定额税率的是(　　)。
A．化妆品　B．高档手表　C．啤酒　D．小汽车

(6) 营业税税率为 3%的是(　　)。
A．建筑业　B．金融业　C．服装业　D．娱乐业

(7) 企业所得税税率一般为(　　)。
A．33%　B．25%　C．20%　D．15%

(8) 反映国与国之间税收分配关系的是(　　)。
A．涉外税收　B．国际税收　C．国家税收　D．税收制度

(9) 我国税收管辖权遵循(　　)。
A．居民管辖权　B．地域管辖权
C．居民管辖权和地域管辖权　D．公民管辖权

(10) 能够比较彻底地减除国际重复征税的方法是(　　)。
A．减免法　B．抵免法　C．免税法　D．扣除法

2. 填空题

(1) 当期应纳增值税＝__________________－__________________。

(2) 消费税实行三种税率：____________、____________、____________。

(3) 依应税货物的流向可将关税分为____________、____________和____________。
(4) 根据计税依据不同，财产税分为两种课征方式____________和____________。
(5) 税收管辖权一般遵循两种原则：____________和____________。
(6) 减除国际重复征税的方法有____________、____________和____________。

3. 简答题

(1) 流转税的特征有哪些？
(2) 增值税的类型有哪些？
(3) 简述消费税的征税范围。
(4) 企业所得税应纳税所得额应如何确定？
(5) 简述个人所得税的课税对象。
(6) 税收管辖权有哪几种分类？
(7) 国际重复征税的消除方法有哪些？

二、案例应用分析

2012 年税制改革

2012 年迈向“深水区”的税制改革主要从以下四个方面发力。

1. 营业税改征增值税将加速推进

2012 年 1 月 1 日起，上海市交通运输业和部分现代服务业开始试点营业税改征增值税，这将为企业带来减税效应。目前，上海周边省份对于试点增值税“扩围”积极性较高，时任财政部部长在全国财政工作会议上也明确提出，2013 年将稳步扩大试点范围，促进服务业特别是现代服务业发展。

上海税务部门公告显示，此次改革，交通运输业包括陆路运输、水路运输、航空运输、管道运输；部分现代服务业包括研发和技术、信息技术、文化创意、物流辅助、有形动产租赁和鉴证咨询。

一直以来，增值税“扩围”都被看作是结构性减税的重头戏，第三产业企业也希冀由此消除重复征税，减轻税负。

但专家指出，增值税在上海进行局部试点，会对周边地区及相关产业造成影响，将在一定程度上削弱周边地区的物流业和服务业竞争力优势。据了解，由于江苏省与上海市地理位置较近，上海试点营业税改征增值税后，部分江苏的物流企业已迁至上海，这引发了江苏省对物流业发展壮大的担忧。

2. 房产税继续推进方向明确

从目前房产税试点情况来看，直接影响虽然不大，但对住房消费已显示一定引导作用。房产税试点扩大及加码的预期正逐渐加强。在总结重庆、上海两地试点情况的基础上，进一步推开房产税的大方向已经明确。

2011 年的中央经济工作会议上，首次明确要推进房产税改革的试点工作。目前来看，房产税改革的必要性是毋庸置疑的。专家认为，房产税改革是对楼市调控的中长期制度安排。对于地方来说，有利于地方税收体系建设，解决地方财政收入来源问题。一直以来，地方对于建立连续、稳定的税源呼声强烈。目前最有可能成为稳定税源的当属房产税。

但房产税试点推行仍面临较大障碍。房产税应以房产评估价为税基，目前我国全国联网的住房档案信息管理系统、个人收入诚信系统、房地产价格评估体系等房产税的征收基础欠缺。尚需建立全国或是地方省市一级的住房信息系统。这也考验着相关部门的智慧和决心。

3. 资源税改革计征范围或将扩大

2011 年 11 月 1 日，资源税改革全面实施，将石油、天然气的税额从以前的从量计征改为从价计征，税率为

销售额的5%～10%，其他五项税目仍然是从量计征，但对焦煤和稀土矿等的资源税税额标准进行了一些调整。

煤炭没有纳入本次资源税改革的范围，主要是考虑到其在我国能源消费中占比较大的份额。社科院财贸所研究员张斌表示，煤炭在我国能源一次、二次利用中的比重都非常高，而且广泛用于电厂发电，煤炭资源税的调整影响会更大，涉及价费税的很多方面。

专家预计，下一步资源税计征范围将在石油、天然气的基础上扩展到其他资源产品，煤炭有望是下一个纳入的资源品。

财政部、国家税务总局此前也表示，为促进资源节约开采利用、提高资源使用效率、保护环境、调整经济结构和实现经济社会可持续发展，将继续研究推进其他资源品目资源税改革，条件成熟时将逐步扩大从价定率计征范围，并适当提高税率水平，以充分发挥资源税的调节作用。

4. 研究制定环境税并择机推出

近年来，我国经济增长造成的资源环境压力日益加大，经济结构调整任务日益繁重，节能减排、低碳经济面临的国际压力日益沉重，这都突显了环境税征收的迫切性。从征税对象上来看，环境税本质上是一种行为税，即对资源的开发、利用引起的污染物的排放这一行为征税。

开征环境税还存在两大难点。一是如何与其他税种的税制改革相互协调，如资源税、增值税。二是由于目前我国环境方面的收费比较多，如排污费、矿产开发保护费等。如何起到设税的目的也是难点，是归到一个税种还是税系？这还要理顺财政分配关系。

可以肯定的是，环境税对企业和个人的影响是毋庸置疑的。一方面，环境税的实施会迫使企业负担环境污染的成本。但控制污染、节能环保不仅是企业的责任。对于个人来说，也将对生活垃圾和污染物的排放起到抑制作用。

(资料来源：http://news.xinhuanet.com/2012-01/05/c_111377810.htm.)

问题：

(1) 房产税推广实行的难度在哪里？

(2) 增加税种的同时，我们应该减少哪些税的负担？

第9章 国　　债

教学目标

国债通常是指中央政府以信用为基础，根据借贷原则，通过向国内外借款或发行政府债券筹集财政资金所形成的债券债务关系。本章主要涉及国债种类、国债负担、国债效应、国债功能、国债依存度、国债负担率、国债市场等内容，这些也是本章需要掌握的重点内容。

教学要求

知识要点	能力要求	相关知识
国债原理	(1) 了解国债概念、特征及种类 (2) 掌握国债的功能与效应	(1) 国债概述 (2) 国债的功能与效应
国债制度	(1) 了解国债的发行条件、偿还方式、国债发行市场、流通市场 (2) 理解发行方式、偿还制度、偿还资金来源	(1) 国债的发行 (2) 国债的偿还 (3) 国债市场
国债管理	(1) 了解国债负担、影响国债规模的因素、外债的概念与类型、外债的结构 (2) 掌握国债的规模、外债的规模	(1) 国债负担 (2) 国债规模 (3) 影响国债规模的因素 (4) 外债的规模与结构



导入案例

2013 年首期国债受热捧

在全球降息的背景之下，有“金边国债”之称的凭证式国债将再度现身。市场认为，金边国债将成为众多市民锁定高收益的首选。

从 2013 年 3 月份以来，在全球各国纷纷降息的背景下，不论是电子国债还是凭证式国债都受到市民的热捧。特别是 2013 年我国的首期凭证试国债，多家银行的国债份额常常在开门半个小时就销售一空。

本期国债的最大发行总额 500 亿元，其中 3 年期 300 亿元，票面年利率 5%；5 年期 200 亿元，票面年利率 5.41%。目前银行 3 年期和 5 年期的定期存款利率分别是 4.25%和 4.75%，如果办理 1 万元的存款，到期收益分别是 1 275 元和 2 375 元；而投资本次国债的到期收益分别达到 1 500 元和 2 705 元。这要比存款净多出 225 元和 330 元，收益差明显。

由于眼下理财市场的预期收益率多数在 5%以下，虽然投资期多在半年左右，但是一般不能提前支取，有的还是收益浮动型产品，而国债的到期收益稳定，提前支取也能赚取靠档利息，购买长期国债更为划算。

(资料来源：http://news.163.com/13/0610/01/90VJS1II00014AED.html.)

9.1 国 债 原 理

9.1.1 国债的概念、特征及种类

1. 国债的概念

在现代社会，举债是一种十分普遍的经济现象，一般把私人和企业举借的债务称为民间债务或私债，与私债相对应的是国家或政府举借的债务，称为公共债务或公债。

所谓国债通常是指中央政府以信用为基础，根据借贷原则，通过向国内外借款或发行政府债券筹集财政资金所形成的债券债务关系。它是政府取得财政收入的一种有偿形式，在现代社会也是政府调节经济的重要手段。

理解国债含义，应该把握以下要点：

(1) 国债是政府债务，以国家或政府为主体。在西方，通常将中央政府债称为国债。按照《预算法》的规定，除法律和国务院另有规定外，地方政府不得发行地方政府债券，现阶段，我国政府的债务主要是中央政府债，即国债。

(2) 国债是财政收入的一种形式，所筹集的是财政资金，必须纳入财政预算，然后再经过分配成为经济建设资金。但相对于传统的税收而言，又是一种特殊的财政收入形式。它具有有偿性、自愿性等特征。

(3) 国债以信用为基础，是国家信用的重要表现。国家信用是指政府依据信用原则进行的财政活动，是商业信用、银行信用发展到一定水平后出现的信用形式，包括收入信用和支出信用。前者是指政府作为债务人进行的筹资信用，后者是指政府作为债权人进行的投资信用。国债属于国家收入信用的主要形式。

(4) 国债是一种重要的经济杠杆。国债不仅仅是政府弥补赤字的收入来源，而且是政府实施财政政策可以运用的重要手段。

2. 国债的特征

作为财政收入的一种特殊形式，与税收等其他财政收入形式相比，国债具有自身的一些特点。

1) 自愿性

所谓自愿性是指国债的发行或认购应建立在认购者自愿承受的基础上。是否认购或认购多少，应完全由认购者视其个人或单位的情况自主决定。

这是相对于税收的强制性特征而言的。税收收入的取得以国家的政治权利为依托，要以国家法律、法令的形式加以规定，进行强制性课征，任何单位和个人都必须依法纳税，否则就要受到法律的制裁，因此，税收的特性之一就是强制性。而国债的发行依据的是信用原则，债权债务关系的缔结，要在平等自愿的基础上达成。

这里应当指出的是，有的国家在特殊条件下也曾对国债实行过派购来筹集财政资金，但那只是解决暂时财政困难的权宜之计，长期如此则难以为继。实际上，派购性质的国债也不是完全意义上的国债，人们对它往往和征税同样看待。

2) 有偿性

这是相对于税收的无偿性而言的。国家通过依法征税取得的财政收入，既不需要偿还，也不需要对纳税人付出任何代价。而国债的发行是以政府偿还和付息为条件，国家以支付一定的利息为代价获得在一定时间内的资金的使用权，债务到期必须还本付息。

3) 灵活性

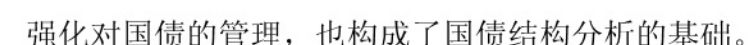
这是相对于税收的固定性而言的。所谓灵活性是指国债是否发行、发行多少及其他发行条件，并不是通过法律形式预先规定，而是国家根据财政资金状况、宏观调控需要、经济建设需求等灵活加以确定。

这种灵活性是国债所具有的一个突出特征。税收是按照国家法律规定的标准征收的，即在征税之前，就要通过法律形式预先规定课征对象和征收数额之间的数量比例。这个比例一旦确定，不经国家批准不能随意改变。国债的发行则完全不同，其发行与否及发行多少，并没有一个较为固定的国家法律规定，而基本上由政府根据财政资金状况灵活加以确定。国债既不具有发行时间上的连续性，也不具有发行数额上的固定性。当然，国债的灵活性也是相对而言的，中央政府不能超越客观经济条件而随意确定国债发行的数额。许多国家的立法机关都根据政府的财政负担能力而规定一个负债的最高限额，从而对国债总量加以适当控制。

同时，国债既是一个财政范畴，也是一个金融范畴，具有很强的金融性。首先，国债是金融市场上的一种重要金融工具。随着现代金融市场的发展，国债与股票、企业债、商业票据等成为金融市场上的重要工具。其次，国债市场已经成为金融市场的重要组成部分，包括国债发行市场、流通市场和期货市场等。最后，国债是中央银行进行公开市场操作的重要工具。由于国债的发行凭借的是政府的信誉，无须财产或收益作担保，且政府的信誉比私人的信誉要高得多，因此，国债通常被称为“金边债券”，在金融市场上有很好的流动性。

3. 国债的种类

现代国家发行国债的种类众多，可以从不同的角度分类。对国债进行合理分类，既可



强化对国债的管理，也构成了国债结构分析的基础。

1) 政府借款和政府债券

按政府举债的形式，国债可分为政府借款和政府债券。前者可称为广义的国债，是指政府通过与债权人签订借款合同所形成的债权债务关系，主要包括向国内外金融机构或他国政府的借款。这种债务借用方便快捷，但往往筹资对象有限或成本较高。后者是指向社会成员或企业等采用发行债券的形式所形成的债权债务关系，这种国债发行条件要求较高，但纳入预算管理，规范化程度高，以国家信用为基础，筹资成本较低。

2) 内债和外债

按国债发行地域分类，国债可分为内债和外债。内债是指在本国境内发行的债务。内债债权人多为本国人民，还本付息以本国货币支付，因而，内债不会影响国际收支，也不会影响国内资源总量，但会影响国内资源结构性转移。外债一般是在国际市场上发行，以外币作为计量单位发行的债券或一国政府以契约形式向国外取得的借款。外债的债权人一般为外国政府、国际金融机构、外国银行、外国企业或个人等。外债的发行和偿还一般都要使用外汇。因此，外债既影响国际收支，又影响国内资源总量的增减，导致国际间资源的转移。

3) 短期国债、中期国债和长期国债

按国债偿还期限分类，国债可分为短期国债、中期国债和长期国债。短期国债是偿还期限在 1 年或 1 年以内的国债，主要用于解决国库由于收入入库与财政拨款的时间脱节而造成的财政资金临时性短缺。这种国债流动性极强，具有准货币性质。中期国债是指偿还期限一般在 1 年以上 10 年以内的国债，许多国家用中期国债弥补赤字或中长期投资。长期国债是指偿还期限一般在 10 年以上的国债，资金一般用于较大的经济建设项目或应对突发事件。

4) 自愿国债和强制国债

按国债发行方法分类，国债可分为自愿国债和强制国债。前者是指政府发行的由居民或其他主体自愿认购的国债。居民、企业、团体购与不购，购多购少，完全取决于各自的意愿，政府不作限制性规定，体现了信用的基本特征。后者是凭借政治权利，按照规定的条件，强制居民或团体购买的国债，一般只有在战时等特殊情况下才发行此种类型的国债。但典型意义上的国债应是建立在信用基础上的自愿国债。

5) 上市国债和不上市国债

按是否上市流通，国债可分为上市国债和不上市国债。上市国债是可以在金融市场上自由流通买卖的国债，也可称为可转让国债。认购者在购入这种国债后，可以随时视自身资金需求状况和金融市场行情，将债券通过市场抛售。这种债券的流动性强，一般占有较大份额。不上市国债是指不能在金融市场上自由买卖流通的国债，也称为不可转让国债。这种国债流动性弱，所占份额较小。

6) 实物券国债、凭证式国债和记账式国债

按债权债务的载体形式，国债可分为实物券国债、凭证式国债和记账式国债。实物券国债又称为证券国债或无记名国债，它是以债券为载体，券上载有发行年份、期限、面额等信息。这种国债不记名、不挂失，但可自由转让。凭证式国债是指以国债承销机构给国

债购买者填制国债收款凭证的方式发行的国债，这是一种记名国债，可以挂失，可以到购买网点提前兑现，但不能上市流通，具有类似银行定期存单的特点，也可称为储蓄式国债。记账式国债没有任何形式的债券或凭证，认购者认购后，由政府将国债的金额、期限、种类等信息直接存入认购者的证券账户或国债专有账户中，以信息化的形式保存。这种国债可记名、可挂失，安全性好，而且发行成本低，发行效率高。



知识链接

地方政府4万亿债务：只铺摊子不管还

审计署发布的地方政府本级政府性债务审计结果公告显示，36个地区2012年年底债务余额共计3.85万亿元，比2010年增加4 409.81亿元，增长了12.94%。专家认为，目前一些地方政府靠举债出政绩、大肆借钱融资的做法较为普遍，这也直接导致了地方政府债务规模增加，偿债压力和债务风险逐渐加大。

2012年11月—2013年2月，审计署对15个省、3个直辖市本级及其所属的15个省会城市本级、3个市辖区，共计36个地方政府本级2011年以来政府性债务情况进行了审计。公告显示，一些省会城市偿债率指标偏高，2012年，有9个省会城市本级政府负有偿还责任的债务率超过100%，最高的达188.95%，如加上政府负有担保责任的债务，债务率最高的达219.57%。有13个省会城市本级政府负有偿还责任债务的偿债率超过20%，最高的达60.15%。如果地方政府财力的增速，也就是国有资本的增长速度，超过政府债务的增长速度，那么，地方政府就有可能债多不愁。不过，目前缺乏配套的定量化的、体制化的制度安排。除了公共产品的财政预算外，还要建立政府举债与偿还的预算基金，即在债务背后形成一个有效的还款资金计划。

目前，地方政府举债已成为比较普遍的现象，只要有条件、有机会都会这么做。导致地方政府大肆举债的原因可能有以下几点：一是要干事，但没钱。现在财税体制，使地方政府尤其是地、县级政府，其收入和支出严重不对称，要干事就必须借债。二是考虑到借的是国家开发银行等政策性银行及国有商业银行的钱，属于“政银”合作，都是国家的，也没有放在自己腰包，想当然地认为可以多借一些。三是寄希望用预期土地收入还债，或者招商引资后还债。其实这样做风险更大，土地市场会收得越来越紧，房地产市场只会紧不会放。预期不靠谱。四是监督不力。我国财政金融领域的发展还处于初级阶段，体制改革远未到位，监督手段明显欠缺。

审计署财政审计司相关负责人表示，也应该看到当前地方政府性债务管理中存在的问题和风险隐患。一是债务规模增长较快，有4个省和8个省会城市本级增长率超过20%；二是部分地区和行业债务风险凸显，债务偿还过度依赖土地收入，高速公路、政府还贷二级公路收入等；三是一些地方通过信托、BT(建设-移交)和违规集资等方式变相融资问题突出，隐蔽性强、筹资成本高，蕴含新的风险隐患；四是融资平台公司退出管理不到位，部分融资平台公司资产质量较差、偿债能力不强；五是一些地方还存在违规担保、违规融资、改变债务资金用途、债务资金闲置等问题。

在近年来基础设施建设已相对饱和的情况下，地方政府投资冲动之所以仍难消退，除与“保增长”的政绩诉求相关外，还与部分地方政府主政官员的关联利益有关。众所周知，在地方政府财政预决算体系仍不健全、招投标仍存在形式或实质的不透明之下，地方政府通过持续举债，不仅可以推动相关行政主导型投资，实现“保增长”的短期政绩，更可以由此为关联人的利益输送提供便利。部分地方政府的领导风险意识差，为官主要考虑当下政绩，明天之事明日再说，保不准即将升迁或调整更好岗位走人，并且越是在可见时间里可能提拔的人，借钱越无所顾忌。传统政绩导向的问题还没有解决。以GDP、城市建设、形象工程为导向的问题普遍存在。如何科学合理地衡量经济发展的质量，在许多地方没有引起足够重视。

(资料来源：赵鹏飞. 地方政府债多为何“一身轻”[N]. 人民日报(海外版)，2013-6-12.)



9.1.2 国债的功能与效应

1. 国债的功能

1) 弥补财政赤字

国债是与财政赤字相联系的财政收入形式，它是作为弥补财政收支差额的来源而产生的，弥补财政赤字是国债最基本的功能。财政赤字一般是指财政收入小于财政支出及收不抵支的差额。弥补财政赤字一般来说有三种方法，即增加税收、增发通货和举借国债。

增加税收可使财政收入增加到与财政支出相当的水平，因而是弥补财政赤字的一种方式。但税收的增加客观上受经济发展状况的制约，如果因强行提高税率或增设税种，而影响了经济的正常发展，使财源枯竭，结果将是得不偿失；同时，改变税制也要受立法程序的制约，如果违反法律规定，不遵守立法程序擅自改变税制，不仅不能保证短期内迅速地筹集所需的资金，而且会在政治和经济上遭到纳税人的强烈反对。通过中央银行增发通货，也是增加财政收入从而弥补财政赤字的一种方式，但通货虚增的结果是使社会上流通的货币量凭空扩大，很可能引致通货膨胀。况且，在我国现行的财政金融体制下，财政上发生的赤字，也是不允许向中央银行透支，通过增发货币的办法来弥补的，相比之下，以发行国债的方式弥补财政赤字，只是社会资金使用权的暂时转移，既不会招致纳税人的不满，又不会无端增加流通中的货币量，还可以迅速地取得所需资金。此外，国债的发行或认购通常建立在资金持有者自愿承受的基础上。通过发行国债筹集的社会资金，基本上是资金持有者暂时闲置不用的资金，将这部分资金暂时集中起来，归政府使用，在正常情况下不会对社会经济发展造成不利影响。所以，通过发行国债弥补财政赤字是世界各国的普遍做法。

2) 筹集建设资金

在资本有机构成一定的条件下，积累的资金越多，建设的速度就越快。而对大多数发展中国家来说，建设资金的相对不足或短缺，往往是制约这些国家经济发展的突出问题。由于税收收入的数额有限，且主要用于满足政府经常性支出的需要；增发通货又会引起无度的通货膨胀，给正常的经济发展带来障碍。因此，世界上许多国家都把发行国债作为一种长期、稳定的建设资金来源，以求加快经济的发展速度。这种方法运用经济学上的术语也称为负债发展经济。

中国的经济和社会发展具有两大特点：作为一个发展中国家，它也面临着建设资金短缺的制约，只有从各方面筹集尽可能多的社会资金，才有可能加快经济和社会的发展，此其一；作为一个长期实行计划经济体制的国家，传统体制的惯性作用又使得人们习惯于主要依靠国家投资来推动本企业、本地区以至整个社会的发挥，此其二。由此决定的中国的现实国情意味着，我国的经济和社会发展速度怎样，主要取决于国家能够掌握多少可以用于经济建设的财政资金。

3) 调节经济运行

国债是政府调节经济所必不可少的重要手段。一般认为，国债的发行常被政府作为“反衰退”的财政政策工具。经济衰退的主要表现是社会有效需求不足，就可以通过扩大财政支出以增加有效需求。而这时如果用加税的方式来增加财政支出的来源，就会一方面增加了政府的支出，另一方面却减少了私人的消费。国债启动的主要是社会闲置资金，并且常被认购者看成自己资产的一部分，因而对私人投资和消费的影响较小，这就能够有效地增

大社会总需求。所以人们常把国债活动看作一种扩张性财政活动。其实，当国债活动频繁发生并始终存在的情况下，国债的发行、流通、使用和偿还的整个活动过程都可以被政府作为调节经济的工具。政府随时可以通过调整债务规模、改变债务期限、选择债务使用方向等手段来贯彻松紧不同的财政货币政策及结构调整政策，如买进债券以增加货币供应，卖出债券以减少货币供应；延长期限提高利率，抑制私人投资，缩短期限降低利率以增加私人投资；将债务收入投向或补贴需要发展的产业等。这些作用可以说是 20 世纪 70 年代以来西方各国国债活动的主要作用。对于发展中国家来说，随着经济的发展，也必将面临市场经济下的经济波动、结构失调等宏观经济问题，因而国债调节经济的作用也会逐渐代替其为经济起飞筹集资金的作用，上升为发展中国家政府国债运用的主要作用。

4) 偿还到期债务

当一个国家的政府每年都面临着用债务来为预算支出筹集部分资金时，其到期的债务显然就不可能通过新增加的税收来偿还(因为没有结余)；偿债基金则通常针对的是某些特殊国债的偿付(因为它通常是用这类国债筹资项目的收益来建立的)；而为财政目的发行货币在现代各国都受到严格限制，这也使其难以作为偿债的方法。在这种情况下，一国政府可采用的偿债方法只能是借新债换旧债。这在二战后几乎成了西方各主要国家的一贯做法，其结果当然是债务积累越来越高。

5) 调剂季节性资金短缺

国债中的短期国债如国库券，其作用主要表现为调节季节性资金短缺。这是因为，政府的税收在一年中往往不是以均衡的速率流入国库，而政府的各国支出则基本上以较为均衡的速率发生，这就意味着，即使从全年来说政府财政预算是平衡的，在个别月份也会由于国库资金周转短缺而出现赤字。这样在资金短缺的月份发行一定的国库券，而在资金充裕的月份将其回购就成了政府调剂国库资金的一种手段。

2. 国债的效应

所谓国债的效应是指国债运行对国民经济所产生的结果或影响。

1) 国债的挤出效应

挤出效应是指国债的发行会减少民间部门的资金供给，同时形成金融市场利率上升的压力，进而导致民间投资减少的现象。在货币供给量不变的情况下，政府发行国债吸收市场借贷资金，会在私营企业对储蓄的需求上增加一种政府对储蓄的需求，可储蓄的流量并未因财政部门介入借贷市场而发生变化，结果是储蓄的价格——利率的必然上升。

按照经济学原理，挤出效应理论适用于充分就业经济。在经济已经达到或接近充分就业时，国民经济已没有可利用的资源，政府需求的增长就会迫使私营企业后退，政府借贷会使利率高于没有政府借贷情况下的利率，从而使花费在公共项目上的每一元钱都必然会对私人项目产生等量的挤出。但在一国经济拥有尚未使用的资源时即未实现充分就业时，特别是在经济处于衰退或不景气状态时，国债发行为私人限制资本提供了投资出路，这不仅可以不挤出原有的私人投资，相反以国债支撑的政府支出通过乘数效应会扩大社会对企业商品和劳务的需求，起到示范和刺激投资的作用。私人投资总量增大了，促使社会总投资量增长，总投资量增长必然会促进经济增长，使一国经济早日摆脱衰退，走向繁荣。此时发行国债，恰恰发生的是与挤出效应相反的挤入效应。

对国债挤出效应的考察还应结合各国的实际来认识。挤出效应具有国别与体制的差异。国债的挤出也就是政府部门对民间部门在资源占有与使用量上的挤出。在成熟的市场经济环境中，国债发行量的增减，往往会引起金融市场利率的变动，从而影响到私人部门对未来投资收益率预期水平的变化，这无疑会使得私人部门投资量出现变化。鉴于私人部门的投资是市场活动的重要内容，其变化也就意味着市场效率的变动，人们由这些变化是否有利于经济稳定，来断定国债有无挤出效应，以及这种挤出效应是好是坏，也就很自然了。

讨论国债的挤出效应问题，应当根据不同的经济体制情况，以及金融资本市场的发展阶段、国债发行制度和其他相关经济与非经济因素，来做相应的具体分析。

2) 国债的货币效应

国债的货币效应是指国债发行对一国货币供给的影响，这种影响主要取决于国债的发行对象。在国债向居民和非银行机构发行的情况下，当居民和企业认购国债时，意味着货币由商业银行账户向中央银行账户转移；而当财政部门将发行国债所得收入用于支出时，则意味着货币由中央银行账户向商业银行账户转移。前者表现为货币供给的总量收缩，后者表现为货币供给的总量扩张。两者相抵，不会增加或减少经济中的货币供给量。一般认为，向居民和非银行机构发行国债，对货币供给的影响是中性的。

在国债向商业银行发行的情况下，如果商业银行的超额准备金未全部用于其资产业务，它便可以用超额准备金来认购国债。这意味着货币由商业银行账户向中央银行账户转移；而当财政部门将发行国债所得收入用于支出时，又意味着货币由中央银行账户向商业银行账户转移。在这一过程中，由于用以认购国债的超额准备金系商业银行原未动用的准备金，所以前者不会带来货币供给的总量收缩；后者却仍表现为货币供给的总量的扩张。两者相抵，其结果便是，货币供给量以相当于商业银行认购国债额一倍的规模增加。如果商业银行的超额准备金已经全部用于其资产业务，它就只能用收回的贷款或投资的办法来筹措认购国债资金。显然，其对货币供给的影响就同向居民个人和非银行企业发行国债无异了，考虑到上述两种情况可能实际上会同时存在，可以认为，向商业银行发行国债，对货币供给将产生扩张性影响。

在国债向中央银行发行的情况下，中央银行既可以直接从财政部门购入国债，也可以间接从公开市场上买进国债。当中央银行直接从财政部门认购国债时，它是以在财政部门的财政金库存款账户上加记一笔相应数额的货币的方式来进行的，这就意味着相应数额的基础货币被创造出来。当财政部门把这笔货币用作支出而拨付出去时，这就意味着这笔货币由中央银行账户流入商业银行账户。这样，基础货币的创造就由中央银行账户向商业银行账户转移，它所带来的肯定是货币供给的倍数扩张。当中央银行间接从公开市场上认购国债时，如果中央银行从居民和非银行机构购入国债，它通常是以签发支票的方式进行的。当国债出售者将中央银行支票交存商业银行，并通过商业银行与中央银行结算而相应形成商业银行持有中央银行负债时，基础货币便被创造出来，并且由中央银行账户流入商业银行账户，其结果也是货币供给的倍数扩张。如果中央银行从商业银行购入国债，它通常是以在商业银行存款准备金账户上加记一笔相应数额的货币的方式来进行的。这时，相应数额的基础货币便被创造出来。当商业银行据此在自己账户的资产方加记这笔相应数额的准备金时，被创造出来的基础货币就由中央银行账户流入商业银行账户，并进入倍数扩张的过程。所以，国债向中央银行发行，其结果就是商业银行所持有的中央银行负债的增加，并由此带来货币供给的倍数扩张。

3) 国债的经济增长效应

国债的经济增长效应是指国债制度与政策从刺激需求或从增加有效供给方面推动一国国民产出增长的效应。

国债的适度增加总是随着财政政策的被突出运用而作用于经济增长的。甚至一国净债务的多少，也能表明经济的兴衰。至今还为人津津乐道的 20 世纪 30 年代的罗斯福新政，也主要是依靠国债融资支撑财政政策来推动经济增长的。20 世纪 70 年代滞涨时期，美国联邦财政赤字与国债的减少并未带来失业率与通胀率的下降。里根总统执政后，实施了以国债融资支撑的减税政策，预算赤字占 GDP 的份额由 1982 年的 3.3%上升到克林顿总统执政时的 5.8%，国债余额占 GDP 的比重由 35.7%上升到 69.2%，而美国经济从 1983 年起转入了增长。当然，过度的赤字与国债，也将引起经济状况转为恶化。为此，20 世纪 90 年代克林顿执政后，一直奉行压缩财政赤字的政策，并在 90 年代后半期实现了连续数年的联邦财政盈余。而相应地，美国经济也出现了长期的持续增长，并且这段时期也是美国经济最好的时期之一。这些都表明，不能对国债和赤字的作用一概而论，而应结合具体经济背景进行分析，才能得出正确的结论。


知识链接

国债对中国经济的作用

(1) 弥补财政赤字，为改革开放提供强大的资金支持。筹集资金，弥补赤字是国债的早期功能。改革开放后，我国财政预算连续出现赤字。为确保政府预算的收支平衡，从 1981 年开始，中央政府恢复国债发行。30 年来，国债年度筹资规模由 1981 年的 48 亿元发展到目前的 2 万亿元，国债筹资总额高达 12.5 万亿元。通过国债筹资的方式，将社会零散资金集中起来，为我国改革开放各项政策的顺利实施提供了强有力的资金支持。

(2) 筹集经济建设资金，促进基础设施建设和民生的改善。为促进基础建设，中央政府在发行普通国债的基础上，根据各个时期形势发展需要，有选择地增发一些建设债券，专款专用，有力保证了与国计民生相关的基础设施建设的资金需求。1987—1988 年，发行了国家重点建设债券，1998—2004 年，中央政府共发行长期建设国债 9 100 亿元。1998—2002 年，通过发行长期建设国债，集中建设了一大批重大基础设施项目：加高加固长江干堤 3 576 千米，抗洪能力显著提高；除险加固大中型病险水库 680 个，保障了人民群众生命财产安全；建设铁路新线 5 500 千米，新增公路 7 万千米，改建和新建机场 35 个，交通运输对经济发展的瓶颈制约基本消除；投资 2 885 亿元进行的农村电网建设与改造，使全国农村到户电价平均每千瓦时下降 0.1～0.3 元，每年可减轻农民电费负担 300 多亿元；农村人畜饮水工程建设解决了 3 000 多万人的饮水困难；村村通广播电视、高校高中扩招、中小学危房改造、血站建设，以及近 1 000 项城市供水、道路、污水和垃圾处理工程，为提高人民物质和文化生活水平创造了条件。同期，国家还利用国债投资加大了西部大开发力度，开工建设青藏铁路、西电东送等跨世纪宏伟工程。2009 年后，中央政府通过增发国债和代理地方政府发行地方政府债券的方式筹集资金，4 万亿元一揽子投资计划及时实施，在加强农业和农村基础设施建设，增加公共医疗卫生、基础教育、基层政权和公检法司等建设，支持西部大开发和东北地区等老工业基地调整改造，加强生态建设和环境保护及重大基础设施建设等方面，发挥了非常重要的作用。

(3) 主动调节经济，为宏观调控提供有力的财政政策工具。从我国实践看，国债筹资由早期的弥补非生产性支出，向主动调节经济、实施财政政策转向。国债资金的使用，为增加就业和有效拉动经济增长发挥了重要作用。为应对亚洲金融危机，1998—2004 年实施积极财政政策，通过发行长期建设国债，加速

改善了基础设施，创造就业岗位，拉动了国民经济稳定增长。据统计，1998—2002 年，国债投资每年拉动经济增长 1.5～2 个百分点，累计创造就业岗位 750 万个。为应对由美国次贷危机引发的国际金融危机，2008 年年底我国再次启动积极财政政策，2009 年国债发行量首次达到 1.6 万亿元，比 2008 年增长 90%，为扩大内需、支持我国宏观经济率先企稳回升提供了保障。

(资料来源：张秉国. 国债恢复发行 30 年回顾与展望[J]. 中国财政，2011(23).)

9.2 国 债 制 度

9.2.1 国债的发行

国债的发行是指国债由政府售出或被投资者认购的过程。它是国债运行的起点和基础环节，其核心是确定国债的发行条件和国债的发行方式。

1. 国债的发行条件

国债的发行条件是指国家对所发行的国债及其与发行有关的诸方面以法律形式所作的明确规定。不同的国债发行条件直接影响到政府的偿债能力和投资者的收益大小，从而关系到国债能否顺利发行，政府能否如期筹集到所需资金等一系列问题。国债的发行条件主要包括国债的发行额、期限、利率和国债发行价格等。

1) 国债发行额

国债发行额是指国债发行的数量。国债发行的数量由国家所需的资金数量、市场的资金能力、政府信誉等因素决定。国债的年度发行额必须经立法机构审议批准并列入财政预算，因此在确定国债发行额时要进行科学的预测，以免发行过多，造成销售困难，对政府的信誉带来不良影响。

2) 国债期限

国债期限是指国债发行起息日到还本付息日为止的这段时间。确定发行哪种期限的国债，要受到政府对资金的需求时间长短、市场利率的发展趋势、认购者的取向、流通市场的发达程度等因素的影响。国债期限的确定要有利于改变其偿债结构，降低举债成本，避免和缓解偿债高峰压力。

3) 国债利率

国债利率就是政府举借国债所应支付的利息额与借入本金数额的比率。国债利率的高低通常受金融市场利率水平、国家信用状况、社会资金的供应量及国债的期限长短和付息方式等因素影响。

确定国债利率时，首先要参照金融市场利率，也就是说国债利率必须与金融市场的利率水平相一致。如果国债利率水平确定的过高，不但会增加国家财政负担，而且还可能引起市场利率的上扬，抑制经济发展；如果国债利率水平确定的过低，则会使国债难以找到投资者。

国债利率的确定还必须充分考虑国家的信用程度。如果国家信用很好，意味着国债风险小，收益稳定可靠，则国债利率可以确定的较低些；如果国家信用较差，意味着国债风险比较大，则国债利率必须确定的高一些，因为只有这样才有可能吸引到国债投资者。

从社会资金的供应状况来看，如果资金供应量充足，国债利率可以确定的低些；如果资金供应量缺乏，则国债利率必须确定的高一些。

从国债期限来看，由于国债期限的长短对国债投资者的收益及资金的流动性和安全性有重大影响，因此它决定着国债的利率水平。如果国债期限较长，意味着投资的风险较大，因而必须将国债的利率定的高一些，才能吸引投资者；如果国债期限较短，意味着资金的流动性好，而且风险小，则可以将国债的利率定的低一些。

4) 国债的发行价格

国债的发行价格是指国债的出售价格或购买价格。国债的发行价格不一定是面值，它可能高于或低于面值。根据国债的发行价格和面值的关系，一般可将国债的发行价格分为平价发行、折价发行和溢价发行。

平价发行是指国债的发行价格与面值相等，国债的发行收入与偿还本金的支出相等。国债的平价发行一方面要求政府有良好的信用，人们在对政府信用认同后才可能按面值去购买国债；另一方面要求市场利率与国债发行利率基本一致，这样在政府出售国债、个人认购国债时才不至于遭受损失，国债才能顺利出售。国债的平价发行对政府是最有利的，因为这种方式的预期收入是稳定的，政府除按照票面价格支付本金、按正常的利息率支付利息外，不会有任何的额外负担，并且不会影响市场利率，有利于经济稳定。

折价发行是指国债的发行价格低于面值，认购者以低于面值的价格购买国债，认购者除到期获得利息外，还可以得到发行价格与购买价格之差的额外收益。政府采取折价发行的方式出售国债，主要是由于国债的票面利率低于实际的市场利率，政府为了稳定经济，避免市场利率的波动，因而才降低发行价格，吸引投资者。折价发行显然会对政府的预期收入、政府的额外支出和市场利率等造成不利的影响。

溢价发行是指国债发行价格高于面值，国债按高于面值的价格出售给认购者。国债的溢价发行主要是由于国债的票面利率本来就高于市场利率，或出售以后市场利率出现了下降，导致国债的供不应求，从而使得政府能够按照高于票面价值的价格顺利出售国债，而且投资者也愿意接受。

2. 国债的发行方式

1) 固定收益出售方式

这是一种在金融市场上按预先确定的发行条件推销国债的方式。其特点如下。

(1) 认购期限较短。从国债开盘发售到收盘，一般必须在几天(最长为两周)的时间内完成。

(2) 发行条件固定。国债的利率与票面价格的关系固定不变，按既定的发行条件出售。而这一既定的发行条件，往往是由财政部门通过事先与有关包销财团谈判或按照金融市场行情确定的。

(3) 推销机构不限。金融机构、邮政储蓄系统、中央银行和财政部或其所属的国债局等均可以此方式推销和代理推销国债，但通常以前两种机构为主。

(4) 主要适用于可转让的中长期国债的推销。在金融市场利率稳定的情况下，这种方式的采用是比较有利的，国家既可据此预测市场容量，确定国债的收益条件和发行数量，也可灵活选择有利的推销时间。但在金融市场利率易变和不稳定的情况下，采用这种方式就会遇到一定问题。其突出表现是政府不易把握金融市场行情，并据此确定国债的收益条件和发行数量。即使勉强确定，也会因为金融市场行情在国债推销期间发生变动而与市场需求不相适应，因此难以保证预定国债发行任务的完成。采用这种方式发行国债的国家大都辅以销售担保措施。

2) 公募拍卖方式

这是一种在金融市场上通过公开招标推销国债的方式。其特点如下。

(1) 发行条件通过投标决定。认购者对准备发行的国债的收益和价格进行投标，推销机构根据预定发行量，通过确定中标者名单被动接受投标决定的收益和价格条件。

(2) 拍卖过程由财政部、国债局或中央银行直接负责组织，即以它们为推销机构。一般的银行、信贷机构、证券商及邮政储蓄系统等不能作为以拍卖方式推销国债的机构。

(3) 主要适用于中短期国债，特别是国库券的推销。这种发行方式的优点在于可避免因市场利率不稳定，国债发行条件可能与市场行情脱钩，从而造成预定发行任务不能顺利完成情况的发生。但国家却在发行条件上处于被动地位，尤其是可能出现投标利率过高或投标价格过低的情况。因此，各国往往在采用这种发行方式时附加某些限制条件。

3) 连续经销方式

这是一种推销机构受托在金融市场上设专门柜台经销并拥有较大灵活性的国债发行方式。其特点如下。

(1) 经销期限不定。这种方式不规定推销国债的具体期限，推销机构可无限期地连续经销，直到预定发售任务完成。一种特定债券的推销可持续一个相当长的时期，几个星期或几个月，甚至几年。

(2) 发行条件不定。这种方式不预先规定债券的利率和出售价格，而由财政部和国债局或其代销机构根据推销中的市场行情相机确定，且可随时进行调整。

(3) 主要通过金融机构和中央银行及证券经纪人经销。认购者直接申请或通过证券交易所向经销机构递交申请，后者或是直接出售或是通过证券交易所予以出售。

(4) 主要适用于不可转让债券，特别是对居民个人发行的储蓄债券的推销。与前两种方式相比较，它的主要优点是可灵活确定国债的发行条件及推销时间，从而确保国债发行任务的完成。这是因为，金融市场行情往往瞬息万变，国债发行条件与其不相适应的情况经常发生。只有随时进行相应的调整，并灵活选择有利推销时机，才能提高国债的吸引力，吸引社会资金投资。连续经销方式具备这样的条件，然而，连续经销方式的优点也正是其缺点的根源，就是它会与工商企业争投资，排挤工商企业的筹资活动，从而妨碍企业投资和经济的长期增长。

4) 直接销售方式

这是一种由财政部门直接与认购者谈判出售国债的推销方式。

(1) 推销机构只限于政府财政部门，即由财政部门直接与认购者进行交易，而不通过任何中介或代理机构。

(2) 认购者主要限于有组织的集体投资者，其主要是商业银行、储蓄银行、保险公司、养老基金和政府信托基金等，个人投资者不能以此种方式认购国债。

(3) 发行条件通过直接谈判确定，由财政部门召集各有组织的集体投资者分别就预备发行国债的利率、出售价格、偿还方式、期限等条件进行谈判，协商确定。有些国家也采用有些条件由财政部门预先确定，其余条件则通过谈判解决的办法，至于具体的谈判时间，往往随发行随召集。

(4) 主要适用于某些特殊类型的国债的推销。优点在于它可以充分挖掘各方面的社会资金潜力。因为国债的发行条件通过与各个投资者直接谈判确定，为财政部门提供了了解、掌握认购者投资意向的机会，可据此向各类认购者设计发行不同条件的国债。不过这种方

式只能在有限的范围内采用，否则会因工作量巨大、繁重而陷于困境。

5) 组合方式

这是一种综合上述各种方式的特点而加以结合使用的国债推销方式。在某些国家的国债推销过程中，有时并不单纯使用上述的任何一种方式，而是将这些方式的一些特点综合起来，取其所长，结合使用。在英国，国债券的推销往往采取先拍卖后连续经销的方式，除英国之外，采用此方式的还有意大利、新西兰、德国等。

9.2.2 国债的偿还

国债的偿还是指国家依照国债的发行条件，对到期国债支付本金和利息以终止债权债务关系的过程，它是国债运行的终点。

1. 国债的偿还制度

国债的偿还制度是指国债的偿还所必须遵循的规程，它可分为强制偿还制度和自由偿还制度。所谓强制偿还制度是指有关国债的偿还时间、数额、场所、方式及其他各种偿债条件，均按国债发行时所颁布的法令和契约规定执行，政府不得任意变更。所谓自由偿还制度是指政府对于国债的偿还时间、数额、方式、场所等条件，可以不受法规或契约的约束，均能自由选择和决定。

2. 国债的偿还方式

1) 市场购销法

市场购销法是指政府根据国债市场行情，适时购进国债，以此在该债券到期之前逐步清偿的一种偿付方式。它是西方国家一种主要的国债偿还方法。具体做法是政府通过中央银行的公开市场业务在证券市场上陆续收购国债券。当某种国债期满时，绝大部分已被政府所持有，此方法操作简单，偿还成本低，但只适用于各种期限的上市国债，并以短期国债为主。

2) 抽签偿还法

抽签偿还法是指在国债的偿还期限内，分年度确定一定的偿还比例，由政府按国债号码抽签随机确定，如约偿付本息，直到偿还期结束，全部国债中签偿清为止的一种方式。可分为一次性抽签和分次抽签。前者在国债到期前的某个时间举行抽签仪式，集中把各年度每次还本债券的号码全部抽出，予以公告。后者是对国债按分批还本的次数定期抽签，以确定还本债券的号码，分几批还本就分几次抽签。

3) 按次偿还法

按次偿还法是指政府对发行的国债按号码的先后顺序固定偿还期限，并按号码到期日进行偿还的一种方法。所以它又称为号码顺序法。这种方法不利于国债的流通。因为国债的偿还期限长短不同，收益率不同，相应地在市场上的买卖价格也就不同。所以该方法不利于债券市场的稳定。

4) 一次偿还法

一次偿还法是指政府对发行的国债实行到期后按票面额一次全部兑付本息的方法。

5) 提前偿还法

提前偿还法是指当政府发行的国债尚未到期，但所积累的资金已充分满足所需资金时，即可由政府提前偿还债务的一种方式。

以上各种国债偿还方法各有利弊，应当运用哪种，则要看理财者的理财水平和运用是

否得当。如果能因时制宜地灵活运用，则可获得较好的结果；如果仅拘泥于某一种方法，则产生的效果可能就较差了。

3. 国债的偿还资金来源

1) 经常性预算收入

经常性预算收入是指在经常性预算中用经常性预算收入安排当年应偿债务支出。而税收是经常性预算收入的主要来源，因此国债资金的实质是变相的税收，即延期的税收。偿债资金以经常性预算收入为来源，虽能在一定程度上确保国债按期偿还，但因各年应偿债务量不同，甚至会出现骤增骤减的情况，很可能影响经常性支出的稳定性，从而打破经常性预算的收支平衡。

2) 预算盈余

预算盈余是指政府用上年预算收支的结余部分来偿还国债的本息。结余多，则偿债也多；结余少，则偿债也少。如果预算执行无结余只好不偿还。可见，这种偿债资金来源很难保证国债偿还计划的顺利完成。上年预算是否有结余事先是不能确定的，且盈余数与国债偿还数也不一定一致。况且从各国实际情况来看，由于政府职能不断扩大，预算支出不断增加，预算有盈余者不多，所以，从根本上说，预算盈余只能作为偿还国债的一部分资金来源，不能成为主要来源。

3) 举借新债

举借新债是指政府通过发行新国债来替换旧国债。以新债收入作为偿还旧债的资金来源，往往是政府在财政拮据时使用。采用这种方法能够推迟政府的实际偿还时间，还有可能增加债务余额，延缓偿债负担，暂时度过偿债高峰。但是需要有良好的债信。

9.2.3 国债市场

1. 国债市场的概念

国债市场是指政府债券市场，它是以国债券为对象而形成的供求关系的总和。具体而言，国债市场就是国债券发行和交易的场所。按照国债交易的层次或阶段，国债市场由国债发行市场和国债流通市场组成。这两个市场相互作用，相互依存，从而有机地构成了统一的国债市场。一方面，国债发行市场是国债流通市场存在的前提和运行的基础。如果没有发行市场，政府就无法筹集资金，投资者也无处购买债券。另一方面，国债流通市场又是国债发行市场的重要保证，如果没有流通市场，国债投资者就不能随时卖出所购国债券、及时收回资金以解决其他需要或者改换投资目标，从而也就无法灵活地运用自己的资金，这样人们就不愿意持有国债券，最终将阻碍国债券的发行。所以，只有国债发行市场和流通市场都能有效地运行，才会存在一个健康的国债市场。

2. 国债的发行市场

国债的发行市场，也称国债一级市场，是国债发行与推销的市场，通过市场手段促进国债债权人与债务人发生债权与债务关系，其职能是完成国债发行任务，使政府筹措到所需资金，也为社会上的资金所有者提供投资并获取收益的机会。

国债的发行市场是一个抽象的概念，它并没有具体集中场所，是分散无形的。国债的发行市场由发行者、中介机构和投资者三方组成。其中政府在国债发行市场上是债务人，

它是国债发行的主体，政府总是希望以最小的筹资成本获取最大量的、能长期使用的资金，但政府发行国债必须依据一定的法律程序，按照预定的发行条件来进行，而不能随意进行。国债的投资者是国债市场的债权人，他们用货币购买国债，从而持有国债并承担一定的风险。投资者购买国债时一般要考虑国债偿还期限的长短、国债的流动性的大小、国债的安全性、国债的投资收益率等因素。中介机构是国债发行市场中的媒介，它们促成了国债发行和国债投资的顺利进行。国债的中介机构有银行、证券商和经纪人等。国债首先由它们承购，然后再向投资者出售。

3. 国债的流通市场

国债的流通市场，也称国债的二级市场，是指转让买卖已发国债的市场，其职能是为已发国债提供一个再次出售的机会，由此促成一种流动性，使国债持有者在需要资金时能够卖出国债收回资金，并向新的投资者提供投资选择的机会。

1) 国债流通市场的交易类型

国债流通市场的交易类型包括交易所交易和柜台交易。

交易所交易是一种有集中、固定的交易场所和交易时间的国债交易类型。交易所是一种高度组织化的二级证券市场，是最重要的证券交易场所，在多数国家中也是唯一的证券交易场所，它通常有较严密的组织和管理规则，采用公开竞争的方式并借助完善的交易设施和较高的操作效率进行交易。一般只有作为交易所成员的经纪人或交易员才能在交易所中从事交易活动，公众则通过经纪人或交易员进行交易活动，买卖的证券也必须经过核准才能进入交易所。

柜台交易，也称店头市场交易，是指国债经纪人或国债自营商不通过证券交易所，直接与顾客进行交易的方式。它的主要特点是交易方式灵活，由买卖双方协商定价，投资既可以与证券公司直接议价买卖，也可以委托经纪人与证券公司议价买卖。通常柜台交易有两种形式：自营买卖和代理买卖。在自营买卖的情况下，证券公司以批发价格从其他证券公司买进国债，然后再以零售价格把国债出售给客户，或者证券公司以零售价格向客户买进国债，然后再批发给其他证券公司。在代理买卖的情况下，证券公司作为经纪人根据客户的委托，代理客户买卖国债，以赚取手续费。在从事代理业务时，经纪人必须为客户的利益着想，但在交易中不承担任何风险，其所得报酬只是手续费。通常的做法是，证券公司按照想买入国债的客户委托的买价或按照想卖出国债的客户委托的卖价，尽可能以对客户最有利的价格成交，然后向客户收取手续费。

2) 国债流通市场的交易方式

(1) 现货交易。也称现金现货交易，指买卖双方同意在国债成交时马上交割，一手交券，一手交现金。但在实际交易过程中，往往有一个较短的拖延时间，因而实际上即时交割的情况并不多见，交易通常采取次日交割或例行交割等方式。次日交割是指在成交后的下一个营业日正午之前办完交割手续。例行交割则是一种在交割时间上约定俗成的交易方法，但在各国的约定时间不尽相同。

(2) 期货交易。是指国债成交后，并不马上交割，而是买卖双方按契约规定的价格和时间，在将来某一时间进行交割结算的交易。国债的期货交易可以在市场上把因国债价格变化所造成的风险转移给他人。期货交易都是通过证券交易所进行的。在交割日期到来之

前，买进期货的人还可以再卖出同样一笔期货，卖出期货的人也可以再买进同样一笔期货。在期货交易中，可以利用期货价格与现货价格的不一致进行套买套卖，这样可以达到套期保值或投资的目的。套期保值是指在现货市场上买进或卖出某种债券的同时，再在期货市场上卖出或买进同等数量的债券，这样，当期货到期后，因价格变动而在现货交易中造成的盈利或亏损就可以由期货交易中的亏损或盈利得到弥补或抵消。

(3) 回购协议交易。是指卖出一种国债时，附加一定的条件，于一定时期后以预定的价格或收益率，由最初出售者再将该种国债券购回的交易方式。在回购协议交易中，对国债的原持有人来说，是回购，而对投资者来说，则是逆回购。由于是带有回购条件的买卖，所以国债实际上只是暂时抵押给了买方，买方得到的只是双方议定的回购协议的利息，而不是国债本身的利息。国债本身的利息是属于卖方的。这种有条件的国债交易方式实际上是一种短期的资金借贷。回购协议交易的期限最短为一天，最长为一年，通常为一、二、三个星期或一、二、三、六个月。回购协议交易的利率是由协议双方根据回购期限、货币市场行情及回购国债的质量等有关因素议定的，与国债本身的利率没有直接关系。

3) 国债的期权交易方式

国债的期权交易方式是指国债交易双方为限制损失或保障利益而签订的，同意在约定时间内，可以按协定价格买进或卖出契约中指定的债券，也可以放弃买进或卖出这种债券的交易方式。国债期权交易作为国债交易的一种特殊的交易方式，它区别于其他交易方式的根本特征在于其交易对象是一种权利。

期权交易与现货交易不同。现货交易成交后即办理交割，成交后的价格变动与卖方无关，成交后的收益和风险均由买方承担，而期权交易是在买卖双方之间建立的一种权利和义务关系。期权买方所承担的义务是按规定向卖方支付期权费，但他获得了在期权契约有效期内行使期权的权利，也可以放弃期权甚至还可以把期权当作商品买卖。期权卖方具有在买方要求行使期权时履行期权契约的义务，卖方没有任何选择权，其所享受的权利是所得期权费。

期权交易与期货交易也是有区别的。期货交易的交割期是固定的；而期权交易在契约到期前，买方可随时要求行使期权实现交割。期货交易买卖双方的权利和义务是对等的，协议对双方都具有强制力，双方都必须在交割期办理交割；而期权交易的权利主要在买方，义务主要在卖方，契约对卖方具有强制力。但期权交易对买卖双方都有利，对买方而言，期权交易可比其他交易方式投资少但取得更大的收益，而且能控制风险损失。对卖方而言，当买方无利可图而放弃期权时，卖方可稳赚期权费；当买方有利可图而行使期权时，如果约定价又高于签约时的市价，卖方实际所得是约定价差加期权费。这是期权交易受到投资者青睐的原因。



影响国债利率的主要因素

1. 国债利率的确定因素

(1) 金融市场利率水平。国债利率必须依据金融市场上各种证券的平均利率水平而定。证券利率水平提高，国债利率也应提高，否则国债发行会遇到困难；金融市场平均利率下降时，国债利率水平也应下调，

否则政府会蒙受损失。

(2) 银行储蓄利率。一般说来，国债利率以银行利率为基准，一般要略高于同期银行储蓄存款利息，以利于投资者购买国债。但不要太过高于银行储蓄存款利率，否则形成存款“大搬家”。

(3) 政府的信用状况。一般情况下，由于政府信誉高于证券市场私人买卖证券信誉，所以在政府信誉高的情况下，国债利率适当低于金融市场平均利率水平。但如果政府信誉不佳，就必须提高国债利率，才能保证国债顺利发行。

(4) 社会资金供求状况。当社会资金供应充足，国债利率即可降低；当社会资金供应紧张，国债利率必须相应提高。否则，前者可能导致国家额外的利息支付；后者可能导致国债发行不顺利。

2. 国债利率的影响因素

1) 市场利率

在市场经济国家，市场利率是制约国债利率的主要因素。市场利率一般是指证券市场上各种证券的平均利率水平。一般的原则是国债利率要保持与市场利率大体相当的水平。如果国债利率高于市场利率，不仅会增加财政的利息负担，还会出现国债券排挤其他证券，或拉动市场利率上升，不利于证券市场和经济的稳定。反之，国债利率低于市场利率太多，则会使国债失去吸引力，影响国债的正常发行。在我国经济中，由国家制定的银行利率起主导作用，市场利率在银行利率基础上受资金供求状况的影响而有所浮动。因此，我国国债利率的确定主要是以银行利率为基准。

2) 银行利率

国债利率在很大程度上受制于市场利率或银行利率，但二者并非完全一致，一般可以略低于市场利率。这是因为国债以国家信用为基础，信用等级较高，安全性好，投资者即使在收益上有所损失，也愿意认购国债，这是世界上一般国家国债利率都稍低于市场利率的主要原因。社会资金的供求状况是决定国债利率的基本因素。若社会资金比较充裕，闲置资金较多，国债利率可以适当降低；若社会资金十分短缺，国债利率必须相应提高。国债利率还受政府经济政策的影响，考虑政府经济政策的需要。国债利率的确定固然要考虑市场利率，但同时对市场利率产生影响。具体讲，短期国债利率会影响货币市场，而长期国债利率则对资本市场利率发生影响。政府有时会利用国债利率来影响市场利率，实现调节经济运行的目标。

3) 经济条件

我国发行国债的历史较短，同时受客观经济条件的限制，对国债利率的选择还处于探索阶段。国债的利率水平和结构不尽合理。1989 年以前，国债利率低于储蓄利率，由于当时人们对国债认识不够，加上社会资金短缺和通货膨胀的形势，低利率导致国债发行的困难，不得不采取行政摊派和强制认购的方式推销国债，从而影响了国债的声誉。1989 年以来，开始提高国债利率，高利率固然有利于国债的发行，但与国债作为“金边债券”的身份不相称，也加重了国债的利息负担。1999 年以后，随着利息所得税的恢复征收，国债因免于征税而显示出优势，政府相机降低了国债利率。从一般趋势来看，在利率水平上，国债利率应略低于市场利率或略高于银行利率。在利率结构上，应对不同期限、不同用途的国债规定差别较大的结构性利率。长期国债利率高于中期国债利率，中期国债利率高于短期国债利率，建设性国债的利率高于国库券和其他债券的利率。

9.3 国 债 管 理

9.3.1 国债负担

1. 政府的财政负担

国债的负担首先表现为政府的财政负担。政府作为国债的债务人，要由财政来履行国债的还本付息责任。这就要求财政在每年的支出计划中，必须安排一定数量的资金用于偿

债，从而势必增大财政支出，加剧财政收支矛盾，甚至会减少其他合理支出项目资金，影响其他事业的顺利发展。

2. 企业的国债负担

从根本上说，国债的负担总要现实地落在创造财政收入的企业和个人身上。国债的还本付息依赖于政府财政收入的增加，而政府的财政收入主要通过税收等形式筹集，因此，国债的偿还主要还得依靠增加税收来解决。增加税收会使个人可支配收入减少，从而减少消费，或者为了维持其消费水平而不得不增加工作量。这些都构成了以减少收入或增加劳动强度等形式存在的个人的国债负担。对企业来说，增加税收意味着企业所得减少，进而减少其分配、再投资或营业资金，造成企业的国债负担。

3. 纳税人的负担

国债负担还涉及各代纳税人之间的负担转移问题。由于国债的持有人和纳税人总不可能完全吻合，并且国债资金的来源和使用渠道也各不相同，这就使国债负担的转移具有不同的结果，从而产生上下两代人之间的福利收益和公平性问题。如果将国债负担完全转移给下一代人显然有悖于公平，而由当代人承受国债负担，由下代人净享收益，似乎也不合理。于是，有经济学家提出，政府经费的筹集应当根据其所产生的利益的不同而采取不同的形式。其中，凡是支出利益惠及目前的，应当以税收的方式筹集资金；凡是其支出利益惠及将来的，则以发行国债的方式筹集资金。这样，受益者及费用负担者相吻合，公平合理。

9.3.2 国债规模

确认国债规模，要分析政府的偿还能力、投资人的认购能力、国债的使用效益等因素。如果国债的还本付息负担超过了实际的偿债能力，就意味着国债的负担过重了，可能给经济增长和政治稳定带来副作用。

因此，国债是有限度的，国债的限度是指一定时期国家债务规模的最高额度或适度国债规模。国债规模实际上可以归结到三点：一是历年累积债务的总规模；二是当年发行的国债总额；三是当年到期需还本付息的债务总额。国债不仅形成当前的社会负担，而且在一定条件下还会向后推移，有些偿还期较长、使用效益低下的国债，如果连年以新债还旧债，就会不断扩大债务规模，形成国债的“代际负担”问题。

判断一个国家的国债规模是否适度，不能仅看国债的绝对值，因为它不能准确地反映一个国家的偿债能力与财务负担状况，还必须联系其他经济指标来考察。目前，国际上通用的衡量指标有国债负担率、债务依存度、国债偿还率和居民应债能力等。

1. 国债负担率

国债负担率是指当年的国债余额占当年 GDP 的比重，表明每百元产值负担的债务程度，反映国债积累规模的大小。公式表示为

$$\text{国债负担率}=\text{国债余额}/\text{GDP}\times 100\% \tag{9-1}$$

在所有影响国债规模的因素当中，最主要的就是 GDP，因此考察国债规模一般使用较多的是国债负担率。

国债负担率是衡量国债规模的最主要的指标之一。国外经济学家多数认为，国债负担率应当控制在 45%以内，欧盟成员国国债负担率不得超过 50%。

2. 债务依存度

债务依存度是指当年国债收入占当年财政支出的比重，即财政支出对国债收入的依赖程度。公式表示为

债务依存度＝当年国债发行额/当年财政支出额×100%　　(9-2)

如果一个国家债务依存度在不断上升，就表明债务风险在不断增加，国债的发行规模就不适度了。

3. 国债偿还率

国债偿还率是指当年的国债还本付息额与当年财政收入的比例，是用来衡量国家财政偿还国债能力的指标。用公式表示为

国债偿还率＝当年国债还本付息额/当年财政收入×100%　　(9-3)

国债规模要受到财政资金状况的制约，由于债务收入是有偿的，因此，国债的规模必须与财政收入总额相适应。

4. 居民应债能力

居民应债能力也可以作为衡量国债规模的一个重要指标。居民应债能力指当年国内债务发行额占当年居民储蓄存款余额的比重，以居民的储蓄水平来衡量认购国债的能力。用公式表示为

居民应债能力＝当年国内债务发行额/当年居民储蓄存款余额×100%　　(9-4)

居民应债能力与国债发行规模成正向关系。城乡居民存款和手持现金是购买国债的主要来源，如果居民的存款较多，应债能力也就较强，国债发行也就有了基础。

9.3.3 影响国债规模的因素

1. 社会应债能力

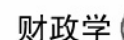
社会应债能力是指一定时期各类国债发行对象承购国债的能力总和。它是国债发行的前提，社会应债能力不足，国债就没有推销市场。在一定时期内，社会能够购买国债的数量有一个极限值，它在宏观上要受到国民经济发展水平的制约，在微观上要受到承购国债的经济主体，如企业、个人收入水平的制约。这是社会应债能力对国债发行数量的限制。

2. 财政承受能力

所谓财政的承受能力是指财政偿债能力抵补其债务负担的程度。财政的债务负担是财政因举债而给它将来某一时期带来还本付息支出；而财政的偿债能力则是政府在一定时期的财政收入中可用于偿还债务本息的财力。一般来说，不同时期债务负担与偿债能力具有不同的数值，它们受到经济中许多因素的影响和制约，如国民经济的发展、社会资金的分配结构、国债发行的数量及利率等。各个时期财政承受国债的情况如何，就要看该时期财政偿债能力和债务负担的数量对比关系。当偿债能力大于债务负担时，表明财政的债务负担正常；当偿债能力小于债务负担时，表明政府无力清偿所欠债务，进而说明国债规模过大；如果偿债能力等于债务负担，则表明国债规模达到临界点。

3. 国债的使用方向、结构和效果也会影响国债的负担能力和限度

使用方向和结构合理，经济效益和社会效益较高，自然会提高认购者的应债能力和政府的偿债能力，事实上也就提高了国债的限度；反之，就会有相反的结果。





我国增持美国国债的原因

美国国债，是指美国财政部代表美国联邦政府发行的国家公债。根据发行方式不同，美国国债可分为凭证式国债、实物券式国债(又称无记名式国债或国库券)和记账式国债三种。根据债券的偿还期限不同，美国国债大致可分为短期国库券、中期国库票据和长期国库债券三类。由于美元的世界货币地位，美国国债实际上也成为世界各国竞相购买以获取稳定收益的投资对象。在这种情况下，美国国债的发行虽然是其国内行为，却具有世界影响。美国是以“债务”作为宏观经济运行的基础的。简单来说，美国政府不能发行美元，政府融资是通过发债来实现的。美元是美国联邦储备银行(以下简称美联储)发行的不可兑换银行券，但是，它不能独自随意印刷，美联储必须以购买国债的数量决定印刷美元的数量。美国政府向美联储卖出国债，美联储向其提供等额美元。不过，这里的“等额”通常不是面值的等额，因为国债具有偿付期限和利率，购买价格往往低于面值，两者之间的差及利率收入即为国债收益。通过这一过程，美联储拿到美国国债后，既可以拿到债券市场上出售获利，也可以坐收利息；而美国政府也拿到了美元，用于预算支出，维持政府和公共事业的正常运转。

二战以来，美元长期充当世界各国的国际支付手段和主要外汇储备工具。世界贸易约 80%以美元定价，全球外汇储备中美元占 64%(欧元 27%，英镑 5%，日元 3%)。由于美元在国际货币体系和国际储备体系中的特殊地位，中国的外汇储备中大部分是美元资产。

1972 年美国前总统尼克松首次访华标志着中美关系正常化，此后中国逐渐开始购买美国国债。从 1972 年到 1999 年年底，由于缺少外汇，不熟悉美国金融市场等原因，中国购买的美国国债数额较少，而且基本上没有形成较大的持有量。中国对美国国债的大量持有是在 2000 年以后，2000 年中国对美国国债的持有量仅仅 600 亿美元，但是从 2001 年开始这个数额开始了迅猛增长，到 2009 年 5 月已经达到了 8 015 亿美元。

金融危机之后，中国不仅没有减持美国国债，反而加速持有美国国债。2008 年 9 月，中国增持美国国债 436 亿美元，首次超过日本成为美国第一债权国。2009 年 5 月中国又增持了 380 亿美元美国国债，总量达到 8 015 亿美元。从 2007 年年底到 2008 年年底的单年增加持有量达 2 498 亿美元，也创下了前所未有的单年增持纪录。2009 年 1 月和 2 月中国外汇储备分别减少 326 亿美元和 14 亿美元，但是中国在这两个月分别增持了 122 亿和 46 亿美元的美国国债。

目前中国依然在持续购买美国长期国债，但净增持规模在 2008 年的第四季度明显下降。2008 年第二季度至第四季度，中国增持美国长期国债分别为 242 亿美元、361 亿美元和 42 亿美元，增持美国短期国债分别为－110 亿美元、470 亿美元和 1 050 亿美元。2009 年 5 月中国增持美国长期国债 40.3 亿美元，增持短期国债 339.7 亿美元，这表明中国 5 月所购入国债以短期国债为主。

在以后相当长一段时间内，美国国债仍将是中国外汇投资的主要方向，因为除了美国国债之外，巨额外汇储备目前还找不到一个更为安全稳妥的投资渠道。美国国债之所以成为中国投资首选有其现实原因。作为全球最大的经济体和资本市场最发达的国家，美国发行国债的规模在全球独占鳌头。由于中国的外汇储备规模非常庞大，而欧元地区及日本的债务规模较小，又需要充分考虑投资安全，因此中国可以选择的余地并不大。在全球金融动荡的背景下，投资 200 亿美元成立的中投公司仍然处于试水阶段，投资海外能源资源类企业的规模不可能在短期内迅速实现。国际金融体系的根本性改变也缺乏现实基础。

(资料来源：王远飞. 我国增持美国国债的利弊分析[J]. 经济师，2011(11).)

9.3.4 外债的结构与规模

1. 外债的概念与类型

外债是指一国中央政府或其授权的部门、单位对外承担的具有契约性偿还义务的全部债务，是政府对外举借的国债，是一国的主权债务。

2. 外债的结构

借入什么样的外债及借债成本的高低，是直接影响一国债务使用与偿还的首要环节。而选择什么样的货币，借用何种利率条件下的借贷资金，又是直接影响一国借入外债综合成本高低的基本因素。这些都涉及一个债务结构的问题。

1) 资金来源结构

国际金融组织贷款，又称多边贷款，是指一国政府从国际金融组织获得贷款。目前世界上主要的国际金融组织有国际货币基金组织，世界银行集团所属的国际复兴开发银行、国际开发协会、国际金融公司、亚洲开发银行，以及国际农业发展基金等。这些组织提供贷款对象大多只限于成员国政府或由成员国政府、中央银行担保的公司机构，通常不直接与私人部门发生业务关系。这些组织的贷款带有相当的政策性目的，因而贷款资金的用途都受到一定限制。这些贷款以长期贷款为主，并且具有一定的宽限期。贷款资金成本较低。目前几乎所有的国际金融组织贷款都实行优惠利率。

外国政府贷款，又称双边贷款，是指一国政府从另一国政府获得的优惠贷款。这些贷款金额大、利率低、期限长。外国政府贷款的金额从几百万美元、几千万美元甚至数亿美元不等，贷款利率一般都在3%以下，有时甚至无息，贷款期限较长，一般为20～30年，最长可达50年，宽限期约为5～10年。此种贷款的附加费用少，但通常有一定的附加条件。贷款国债常常会要求借款国政府必须用全部或大部分贷款从该国购买商品和劳务。并且贷款主要以混合贷款的形式提供。

国际商业贷款，是借款人为了满足某一特定用途的资金需要，在国际金融市场上从外国金融机构、企业或财团获得的贷款。国际商业贷款的借款人主要有短期融资、普通中长期贷款、买方信贷和循环贷款等。

发行国际债券，是指一国政府、金融机构、企业等借款人在国际金融市场上发行的以外币标价的债券。

2) 期限结构

外债的期限结构是指短期债务与中长期债务的构成。按照国际货币基金组织规定的标准，1年或不足1年的债务归为短期债务，1年以上的债务归为中长期债务。短期债务虽然利率较低，易于筹集，但常常受国际金融市场波动影响。过多地依赖这部分资金搞建设，来源不稳定，且风险较大。相对而言，中长期债务的风险小一些。为了防止债务危机的发生，应该形成一种以中长期债务为主，短期、中长期债券合理搭配的期限结构，使偿还年限和数额尽可能分散。另外，要严格控制短期债务的规模，从一些外债管理比较成功的发展中国家的经验来看，短期债务以控制在占总债务的20%左右为宜。

3) 利率结构

利率结构是指外债中股东利率债务与浮动利率债务的构成。利率是债务成本的主要部分，利率结构合理与否，直接关系到利息支付总额与偿还能力的高低。通常认为，一个合理的利率结构应是以固定利率计算的对外债务额占总债务额的 70%～80%，而以浮动利率计算的对外债务总额占总债务额的比重约在 20%～30%。原因是采用固定利率借款最大的优点是可以预先确定支付利息总额。在市场利率相对较低时，借入固定利率的债务，可能在当时比浮动利率资金成本高一些，但从长远看，其成本可能是低的。而浮动利率的债务，由于国际金融市场变幻莫测，很可能在将来由于利率上浮而加重债务负担。另外，浮动利率债务使债务总额变化不定，不便于一国对外债进行宏观控制。

4) 币种结构

币种结构是指在外债总额中货币币种的构成，即各种外币债务在债务总额中所占的比重。由于借款与还款之间有一段或长或短的时间，在此间汇率往往要发生变化，因而汇率风险将客观存在。如果一国外债的货币构成单一，会因借款主要货币汇率上升而多支付货币，从而蒙受汇率风险，因此，根据国际经验，债务币种应多元化，同时借款时应坚持“借什么货币，存什么货币，还什么货币”的原则，力争做到借款货币与商品、劳务出口收入货币及外汇储备货币结构均衡，以避免和减少汇率风险所带来的损失。

5) 投向结构

投向结构是指外债的适用部门的构成。债务投向与效益是直接关系借入外债是否能如期偿还的一个根本性问题。一般来说，债务的投向应与资金来源及其性质相适应。国际金融组织和外国政府提供的长期低息贷款可用于基础产业和设施的建设；而期限较短的商业性贷款应用于创汇率高、见效快的行业和项目上。总之，在外债使用中，收益大、可赚取足够外汇的投资项目的比例不低于 80%才较为合理。

3. 外债的规模

外债也有一个负担与限度的问题。确定合理的外债规模是外债管理的重要内容，目的是确保债务负担与偿债能力相适应，避免出现债务危机，保证经济的顺利发展。合理的外债规模是通过具体的相对指标确定的。目前国际上通用的指标包括以下几种。

1) 外债偿债率

外债偿债率是衡量一个国家对外债偿还能力的指标，是指当年外债还本付息额与当年贸易和非贸易外汇收入之比。偿债率是反映一个国家外债水平的中心指标，也是作为判断债款国清偿能力的高低和对它贷款风险大小的标志。国际上公认的偿债率指标在 20%以下是安全的，最高不超过 25%。

2) 负债率

负债率指当年末清偿外债余额与当年 GDP 之比，说明一个国家新创造的价值中被外国资本所占的比重。国际上公认的负债率安全线应小于 20%。

3) 债务率

债务率指外债余额与当年贸易和非贸易外汇收入(国际收支口径)之比，反映的是外债规模与出口收入之间的关系。按照国际公认标准，这一比值应该小于 100%，否则就说明债务国债务负担过重。



知识链接

标准普尔将西班牙主权评级连降两级，国债风险性上升

评级服务机构标准普尔 2012 年 4 月发布报告，将西班牙的长期主权信用评级下调了两个等级，从“A”下调至“BBB＋”，评级前景为“负面”。

标准普尔在报告中称，此次降级反映了该机构对西班牙国债风险增强的担忧情绪，该国目前正面临着经济滑坡及银行部门需要获得额外支持的可能性上升的困境。

标准普尔表示：“因此我们认为，西班牙财务表现和灵活性的风险正在增强，主权债务负担所面临的风险也在增强，特别是在政府资产负债表中的或有债务愈加有可能实体化的形式下更是如此。

与此同时，标准普尔还下调了 2012 年西班牙 GDP 增长速度预期，从原本预期的增长 0.3%下调至下滑 1.5%。

(资料来源：http://finance.china.com.cn/news/gjjj/20120427/689075.shtml.)

本 章 小 结

国债是政府以债务人的身份，按照国家法律的规定或合同的约定，同有关各方发生的特定的债权债务关系，是国家财政收入的一种特殊形式，在现代社会里，是调节经济的一个重要手段。其具有自愿性、有偿性、灵活性的特点。

按政府举债的形式，国债可分为政府借款和政府债券；按国债发行地域分类，国债可分为内债和外债；按国债偿还期限分类，国债可分为短期国债、中期国债和长期国债；按国债发行方法分类，国债可分为自愿国债和强制国债；按是否上市流通，国债可分为上市国债和不上市国债；按债权债务的载体形式，公债可分为实物券国债、凭证式国债和记账式国债。

国债的功能有弥补财政赤字、筹集建设资金、调节经济运行、偿还到期债务、调剂季节性资金短缺。

国债的发行是指国债由政府售出或被投资者认购的过程。它是国债运行的起点和基础环节，其核心是确定国债的发行条件和国债的发行方式。包括了发行条件、发行方式等方面。

国债的偿还是指国家依照国债的发行条件，对到期国债支付本金和利息以终止债权债务关系的过程，它是国债运行的终点。包括了偿还方式、偿还资金来源等方面。

国债市场就是国债发行和交易的场所。国债市场由国债发行市场和国债流通市场组成。

国际上衡量国债规模的指标有国债负担率、债务依存度、国债偿还率、居民应债能力。

外债是指一国中央政府或其授权的部门、单位对外承担的具有契约性偿还义务的全部债务。外债的结构包括资金来源结构、期限结构、利率结构、币种结构、投向结构。衡量外债规模的，国际上通用的指标包括外债偿债率、负债率、债务率。

关键术语

国债　国债的挤出效应　国债利率　国债发行价格　国债的发行方式　国债发行市场　国债流通市场　国债负担率　债务依存度　国债偿还率　外债偿债率

一、复习题

1. 选择题

(1) 不属于国债特点的是(　　)。

A. 自愿性　　B. 固定性　　C. 有偿性　　D. 灵活性



(2) 政府核定的债券所代表的价值被称为(　　)。
A. 发行价格　B. 发行数额　C. 发行期限　D. 国债票面额
(3) 国债溢价发行的原因是(　　)。
A. 债券出售时市场利率上升　B. 国债利息率高于市场利息率
C. 国债发行任务较重　D. 财政困难
(4) 财政部直接与认购者举行一对一谈判出售国债的发行方法为(　　)。
A. 包销法　B. 公募法　C. 公卖法　D. 直接推销法
(5) 国债的一级市场也叫(　　)。
A. 国债的流通市场　B. 国债的发行市场
C. 国债的转让市场　D. 国债的交易市场
(6) 国债交易双方在成交后即时进行清算交割债券和价款的交易方式为(　　)。
A. 国债期权交易　B. 国债回购交易
C. 国债期货交易　D. 国债现货交易
(7) 发达国家国债负担率不能超过45%，据测算，我国国债负担率应该保持在(　　)。
A. 45%　B. 10%　C. 20%　D. 15%
(8) 外债偿债率的安全线为(　　)。
A. 10%　B. 20%　C. 30%　D. 50%

2. 填空题

(1) 国债的特点：________、________、________。
(2) 国债的功能：________、________、________。
(3) 按照国债的偿还期限，可以分为________、________、________。
(4) 国债的发行价格分为________、________、________。
(5) 影响国债利率的三个因素是________、________、________。
(6) 国债交易市场的组织结构：________、________、________、________。
(7) 内债合理规模的影响因素有________、________、________、________。

3. 简答题

(1) 简述国债的特点。
(2) 简述国债的功能。
(3) 简述国债的挤出效应。
(4) 国债的发行方式有哪几种？它们各自有哪些特点。
(5) 国债的偿还方式有哪几种？
(6) 简述外债规模的评价指标。

二、案例分析应用

中美两国谁才是真正的“债权国”

目前，中国是美国最大债权国。美国财政部的数据显示，截至2011年6月，中国持有的美国国债总计达11 655亿美元，比5月份增持了57亿美元。连续三个月，中国已连续增持了美国国债总计206亿美

元。此数额已经相当于美国国债总额的6%。

美国是具有正财富收益的债务国，而中国是具有负财富收益的债权国，中美两国谁才是真正的债权国呢？

从收益率上看，作为国际债权大国的中国已经陷入了“斯蒂格利茨怪圈”。所谓“斯蒂格利茨怪圈”，是指一些新兴市场国家将本国企业的贸易盈余转变成官方外汇储备，并通过购买收益率很低的美国国债回流美国资本市场；而美国在贸易逆差的情况下大规模接受这些“商品美元”，然后将这些“商品美元”投资在以亚洲为代表的高成长新兴市场获取高额回报。

从我国国际收支平衡表看，2011年一季度末，在4.39万亿美元的对外金融资产中，储备资产占了71%，在2.46万亿美元的对外金融负债中，外国直接投资占了62%。以美国长期国债收益率计算，我国储备资产的收益约为3%～5%，外国直接投资在我国的收益平均在20%左右。按此估算，3.04万亿美元的储备资产年收益约1 013亿美元，1.53万亿美元的外国直接投资的年收益为3 060亿美元，相差近3倍，凸显出我国“负债高成本、资产低收益”的窘境。

此外，作为不成熟的债权国，中国无法以其自身货币进行放贷，因此，大量贸易顺差带来的是货币不匹配和储备资产贬值的风险。作为全球最大债务国的美国，债务不但没有对其形成制约，反而成为美国维持金融霸权的工具。

美国金融霸权体系的建立绝非一朝一夕，事实上，伴随着国际货币体系的更替，美国早已完成了角色的转换。在布雷顿森林体系时代，美国在全球金融格局中扮演着银行资本家的角色。另外，美国通过在商品输出带动下的资本输出分享他国的贸易和投资收益，这是银行商业资本获取利润的主要方式。

根据美国经济研究局数据，美国目前持有外国资产已经高达10.4万亿美元，而外国持有的美国资产是17.4万亿美元。也就是说，这其中的10.4万亿美元可归因于和美国的资产置换，余下的7万亿美元可归因于外国通过贸易顺差挣来的美元财富。数据显示，布雷顿森林体系解体以后的30年间(1973—2004年)，美国持有的外国资产平均回报率为6.82%，而外国持有的美国资产回报率只有3.50%。以目前10.4万亿美元的资产大置换规模来算，美国每年得到净收益3 450亿美元。这个来自金融渠道的财富增加值，已经远远超过了实体经济渠道的GDP增加值。

作为发展中国家的中国反而成为美国资本的供给者，这种资本悖论反映出的恰恰就是全球金融分工体系严重失衡的局面。这样看来，债务或是债权并非是一国金融霸权或话语权的决定因素，中国成为一个真正的债权国的路途还十分遥远。因此，中国要扭转这种被动的“负债权国”地位，必须加强人民币在全球储备体系中的地位，同时也需要进一步改变外储的资产负债配置结构，变中国对美国国债投资为中国对美国实体经济投资，增强国民财富效应，才能真正提升债权国地位。

(资料来源：http://www.bjnews.com.cn/option/2011/08/22/145730.html.)

问题：

(1) 中国作为美国最大的债权国，我们能遏制美国的金融霸权吗？

(2) 我们如何才能摆脱这种“被债权”的现状？

第10章　国有资产收入

教学目标

国有资产收入是财政收入的重要形式之一。本章主要涉及国有资产的概念、国有资产收入的形式、国有企业利润分配制度、国有资产管理与资本运营、国有资产管理体制及国有资本经营预算等内容，这些也是本章需要掌握的重点内容。

教学要求

知识要点	能力要求	相关知识
国有资产	熟悉	(1) 国有资产的概念 (2) 国有资产的分类
国有资产收入	掌握	(1) 国有资产收入的概念 (2) 国有资产收入的形式
国有企业利润分配	了解	(1) 国家与国有企业之间的利润分配 (2) 国家与国有企业之间的利润分配关系的演变 (3) 国家与国有企业之间的利润分配制度
国有资产管理与资本运营	掌握	(1) 国有资产管理的概念 (2) 资本运营的概念和特征 (3) 资本运营与国有资产管理的关系 (4) 国有资产资本运营的主要方式
国有资产管理体制	掌握	(1) 国有资产管理的主要环节及其内容 (2) 国有资产管理的基本目标 (3) 国有资本经营预算的含义 (4) 国有资本经营预算制度



国资委主任：要实现国有资产保值增值

2013 年 6 月 13 日，中央企业驻津子企业负责人座谈会在天津召开，国务院国资委主任在会上讲话时指出，改革开放 30 多年来，实践证明，党中央、国务院关于国有企业改革所确定的方向、战略、目标和做出的一系列重大部署是完全正确的，符合中国实际，具有鲜明的中国特色。10 年来，国资监管和国企改革取得了显著成绩，为未来的发展打下了坚实基础。进入新的历史时期，面临着新的机遇和挑战，我们要在战略上更加保持清醒，进一步坚定社会主义道路、理论和制度自信。第一是要坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的社会主义初级阶段基本经济制度，坚定不移地推进国有企业改革，理直气壮地发展壮大国有经济。第二是要坚持和完善国有资产管理体制和制度，推进经营性国有资产集中统一监管，实现国有资产的保值增值。第三是要坚持社会主义市场经济改革方向，努力增强国有企业的活力。

10.1 国有资产收入及形式

10.1.1 国有资产的概念

关于什么是“国有资产”，目前还没有一个统一的定义。比较流行的两种定义是：①国有资产是指国家或依据法律，或基于权力行使，或在预算内或预算外支出，或因接受馈赠，或因资产收益取得的属于国有的财产；②国有资产指的是属于国家所有的全部财产及各种自然资源财富。这两种定义虽然表述方式不同，但都有一个共同点，就是把“资产”与“财产”两个概念等同，认为国有资产就是国有财产。

事实上，“资产”与“财产”是有区别的。严格说来，只有作为生产要素投入生产经营活动的财产才叫“资产”，它具有增值的特性和要求，而不作为生产要素投入生产经营活动的其他财产则不具有这种特性和要求。从这个意义上说，“财产”的含义更广泛，财产可以是经营性的，也可以是非经营性的。例如，人人都有自己的财产，但不等于说人人都有资产，这要看他是否把自己的财产用于生产经营活动。可见，国有财产并非都是国有资产，国有资产只是国有财产的一部分。当然，经营性的财产和非经营性的财产是可以互相转化的。

我们认为，国有资产的概念有广义和狭义之分。广义的国有资产可定义为属于国家所有的各种财产、物资、债权和其他权益。按照这一定义，我国国有资产的构成，大致包括以下五个方面：①依据国家法律取得的应属于国家所有的财产；②基于国家行政权力行使而取得的国家所有的财产；③国家以各种方式投资形成的各项资产；④由于接受各种馈赠所形成的应属于国家的财产；⑤由于国家已有资产的收益所形成的应属于国家所有的财产。此外，凡在我国境内所有权不明确的各项财产，除法律另有规定者外，也应属于国有资产。这样，国有资产不仅包括企业的经营性国有资产，还包括了政府机构、人民团体、军队等，以及文化、教育、卫生、科研、新闻、法律、社会福利等行政单位或事业单位所占用的国有财产；不仅包括中华人民共和国境内的，也包括境外的属于国家所有的各项财产；不仅

包括属于国家所有的土地、森林、矿藏、河流、海洋等自然资源和有形资产，还包括国家所有的版权、商标权、专利权等无形资产。

狭义的国有资产可定义为：法律上确定为国家所有的并能为国家提供未来经济效益的各种经济资源的总和。从我国现实情况看，主要是指由法律规定和国家资本投资形成的经营性国有财产，即存在于国有独资、国有控股和国家参股企业中，能为国家提供未来经济效益而且产权归属国有的资产。目前，国务院国有资产监督与管理委员会(以下简称国资委)、财政部门和其他部门所监管的经营性国有资产就与狭义的国有资产大体相当。

10.1.2 国有资产的分类

按不同标准划分，国有资产主要有以下类别。

1. 按国有资产的经济用途划分

按经济用途划分，国有资产可分为经营性国有资产与非经营性国有资产。

经营性国有资产是指各类企业经营使用的和按企业要求经营使用的国有资产，包括从事第一、二、三产业生产经营活动中使用的国有资产，如在农业、林业、牧业、渔业、水利、气象等领域中的经营性国有资产；在工业、矿业、交通运输、邮电通信、建筑业等领域中的经营性国有资产；在商业、物资、金融、地产、旅游、科技开发等领域中的经营性国有资产。经营性国有资产能直接为国家创造新财富，具有运动性与增值性两个特点。截至2011年年底，全国共有国有及国有控股企业(不含金融类企业)14.47万户，资产总额85.37万亿元，所有者权益29.17万亿元。

非经营性国有资产，是指用于国家行政事业单位，提供公共服务而不直接参与生产、流通的国有资产，包括国家行政机关、科学、教育、卫生、体育等事业单位、人民团体、部队、警察及其他直接供公共使用的非经营性国有资产。非经营性国有资产是不直接参与生产经营过程和创造物质财富的，但具有产生重要的社会效益的特征。截至2011年12月31日，全国行政事业单位资产总额为13.35万亿元，扣除负债后净资产总额为8.76万亿元，行政事业单位净资产约占全部国有净资产总额的1/3。

目前，经营性国有资产是国有资产管理的重点。作为国务院特设机构的国资委负责经营性的中央大型国有企业的国有资产的管理。省市级的国资委(以下简称地方国资委)所管理的国有资产也主要是经营性国有资产。有些地方国资委管理的国有资产既包括经营性国有资产，也包括非经营性国有资产。此外，还有一些经营性国有资产尚不在国资委的管理范围内，如金融企业的国有资产、矿产、森林资源性资产中的经营性国有资产等，这些资产由其他部门负责管理。

2. 按国有资产的存在形态划分

按存在形态划分，国有资产可分为国有有形资产和国有无形资产。

有形资产是指具有价值形态和实物形态的资产。国有有形资产包括：①固定资产，如国有企事业单位的房屋、建筑物、机器设备、运输工具、铁路、桥梁等。②流动资产，如国有企业的原材料、辅助材料、燃料、在制品、半成品、产成品，国有单位的古董、字画文物、珠宝玉石艺术品等。③资源性资产，如所有权归国家所有的包括自然资源在内的各种资源性资产，以及历史文化遗产和自然遗产等。在我国，各种资源性资产都归国家所有，

非国有经济成分不拥有资源性资产的所有权，只能拥有资源性资产的使用权、占有权、收益权等其他权利中的部分权利。

无形资产是指不具备实物形态，却能在一定时期里提供收益的资产。国有无形资产包括：①国有可确指无形资产，如专利权、发明权、商标权、著作权、出版权、专有技术、人力资本等。②国有不可确指无形资产，如国有企业的商誉等。③国有非实物形态的权利，如国有金融性产权，包括债款、证券及由于非实物形态出资形成的权利，以及国有企业和国有单位基于包括自然资源在内的各种资源的占有形成的土地使用权、租赁权、探矿权、采矿权，及相当于上述权利的其他权利等。

3. 按国有资产行政隶属关系划分

按行政隶属关系划分，国有资产可分为中央国有资产和地方国有资产。

中央国有资产是指由中央国资管理部门管理的国有资产，地方国有资产是指由地方国资管理部门管理的国有资产。

国有资产还可以按其他标准进行分类。例如，按国有资产分布在境内、境外划分，国有资产区分为境内国有资产和境外国有资产；按资产分布在国家出资情况不同的企业分类，分为国有独资企业的国有资产、国有控股企业的国有资产和国有参股企业的国有资产；按国有资产在三次产业分布的情况划分，可以分为第一产业的国有资产、第二产业的国有资产和第三产业的国有资产。

10.1.3 国有资产收入的含义

国有资产收入，就是指国家凭借其所拥有的资产取得的财政收入。即经营和使用国有资产的企业、事业单位和个人把其收入的一部分交给资产所有者——国家，国家在这里是以资产所有者代表的身份取得收入，而不是以社会管理者代表的身份取得收入，也不是凭借其政治权力取得收入。国有资产收入是我国财政收入的重要组成部分。

国有资产收入与国有企业经营收益、国有资产经营收益的内涵有所不同。国有企业经营收益是指国有企业在一定时期利用国有资产从事生产经营活动所新创造的，并且已经实现的，可在各利益主体(国有所有者、企业、经营者和生产者)之间进行分配的价值。社会主义市场经济条件下，国有企业是独立自主经营、自负盈亏的商品生产者和经营者，国有企业经营收益的一部分必须留在企业，作为企业自我积累和自我发展的资金。因此，国有企业经营收益不能全部上缴国家财政。国有企业经营收益中的一部分(上交部分)和国有企业中的国有资产转让收入共同构成了国有资产经营收益。国有资产经营收益也不全部构成国有资产收入。从严格的意义上讲，国有资产经营收益是指国有资产管理部门以国有资产所有者代表的身份，以上缴利润、租金、股息、红利等形式所取得的收益和经营性国有资产转让收入，它是国有资产收入的主要组成部分。

国有资产收入不仅包括国有资产经营收益(国有资本投资收益和产权转让收入)，也包括非经营性国有资产的有偿使用、转让的收入，还包括资源性资产、无形资产及其他国有资产的经营、有偿使用和转让的收入。

国有资产收入的多少，一方面反映国有资产营运效益的好坏，反映国有资产保值和增值的情况，因为任何一项国有资产管理指标的好坏都会从收益上面得到体现。另一方面关系到为国有资产的恢复、改造、更新提供资金的多少。特别是国有资产收入的再投资多少，

关系到为国有资产扩大再生产提供资金和物质条件的多少的问题，同时也关系到当年财政收入的多少和今后年度财政收入能否稳定增长的问题。此外，随着我国事业单位管理体制的改革和文化产业的发展，将有相当部分的非经营性国有资产转变为经营性国有资产或国有资产转让收入，因此，不仅要努力改善经营性国有资产管理，盘活各类国有资产，增加经营性国有资产收益，而且要加强非经营性和资源性国有资产的管理。

10.1.4 国有资产收入的形式

随着国有资产经营方式的多样化和管理要求的不同，国有资产收入存在多种形式，目前主要有以下几类。

1. 通过国有资本投资取得收入的形式

通过国有资本投资取得收入是经营性国有资产取得收入的主要形式，具体包括上缴利润，分得股利、股息。

1) 上缴利润

上缴利润是我国国有资产经营收益的最一般形式，主要适用于国家独资、直接经营和实行承包经营的国有企业。根据不同时期的国有企业经营具体形式的不同，可以具体分为上缴利润递增包干；上缴利润基数包干，超收分成；上缴利润定额包干等。随着国有资本经营预算制度的试行，上缴利润主要由国有独资企业按规定上缴国家和各级政府的利润构成。

2) 分得股利、股息

股利是指按所占的股份分配给股东的利润。对于实行公司制经营企业的那部分国有资产权利，股利是国家作为股东，凭借其股权参与股份企业资产经营收益分配取得的收入。在有些情况下，股利分为股息和红利两部分。股息是股份资产的利息，红利是股东从股份公司得到的超过股息部分的利润。在设立优先股的股份公司里，通常，普通股可以分股息，又可以分红利，而优先股不分红利。

2. 通过国有资产产权转让、清算取得收入的形式

1) 国有资产产权转让收入

国家通过国有资产产权转让、出售、拍卖和国有股减持等方式，将取得的资产产权转让收入的一部分作为财政收入。例如，政府预算收入科目中的“产权转让收入”是指国家出售小型国有企业或转让部分国有资产、产权所获得的收入。又如，其中的“国有股减持收入”是指通过在新发或增发、配售时的国有股存量发行的方式取得的收入，或按规定的比例转让减持部分上市公司的国有股取得的收入。

2) 国有资产使用权转让收入

国家通过国有资产使用权转让而取得的国有资产使用权转让收入，也是国有资产收入的组成部分。它包括国有土地的使用权出让收益，矿藏资源的探矿权、开采权转让收益，山林、草地、河流开发权使用收益，森林采伐权收益，以及其他使用权转让收益等。

3) 国有资产其他产权出售、转让收入

国有资产其他产权出售、转让收入主要指国有非经营性资产出售、转让收入，如随着国家事业单位的机构改革和文化产业发展，科、教、文、卫等非经营性单位的改制过程中出售、转让国有非经营性资产取得的收入。

4) 国有产权清算取得收入

国有产权清算取得收入包括国有独资企业清算取得的企业清算收入，国有控股、参股企业清算分享的公司清算收入。

3. 通过国有资源(资产)有偿使用取得收入的形式

通过国有资源(资产)有偿使用取得收入是指以海域、矿区和其他场地等国有资源或国有资源性资产的有偿使用的方式取得国有资产收入的形式。尽管这种形式所取得的国有资产收入的数额不大，却是国家财产权利的体现，也是保护国有资源(资产)的重要措施。

目前，通过国有资源(资产)有偿使用取得收入主要包括以下几种。

1) 从海域使用金、陆域场地和矿区使用费等取得收入

这是国家凭借所有权利向生产经营单位或个人有偿使用海域、陆域场地和矿区所收取的收入。

2) 从非经营性国有资产出租等取得收入

出租资产租金是出租方将资产出租给承租人进行经营活动所得的一种收益。国有资产实行租赁方式下，国家在一定时期内让渡了某些国有资产使用权和经营权，必然要求承租者对国家的这种让渡进行价值补偿。这种价值补偿数量的多少主要取决于出租国有资产的有形资产价值、出租国有资产的级差收益能力和出租国有资产创造的使用价值的供求状况等因素。这种形式不仅适用于经营性国有资产，也适用于非经营性国有资产。

3) 某些经营权有偿出让、转让取得收入

某些经营权有偿出让、转让取得的收入与非经营性国有资产出租等取得的收入有所不同，它是国家的无形资产取得的一种收入，如出租车经营权有偿出让和转让取得的收入。

10.2 国有企业利润分配制度

如前所述，国有资产收入不仅包括国有资产经营收益，也包括非经营性国有资产的有偿使用、转让的收入，还包括资源性资产、无形资产及其他国有资产的经营、有偿使用和转让的收入。这里，着重探讨经营性国有资产收入的分配问题。

经营性国有资产主要分布在国有独资、国有控股和参股的企业。对国有资产收入而言，其核心是如何正确处理经营性国有资产的收益分配问题。

10.2.1 企业利润的分解

企业利润在不同的所有者或占用者之间的分配模式大体如下。

(1) 企业实现利润必须按规定的税率，向国家财政缴纳所得税。

(2) 企业所有者按企业章程获得投资收益。收益分配方式取决于企业的组织形式及相应的所有者身份，如优先股股东获得股息，普通股股东获得红利。

(3) 留存收益，包括企业按规定提取的法定盈余公积金、任意公积金和未分配利润。

企业利润的构成如图 10.1 所示。

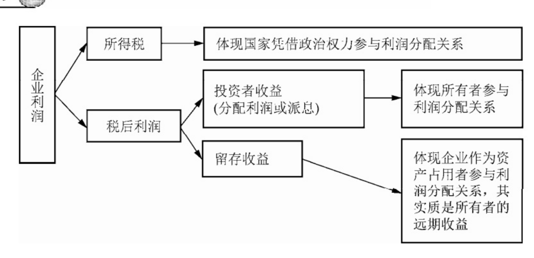


图 10.1　企业利润的构成

10.2.2　国家与国有企业之间的利润分配

在参与国有企业利润分配的过程中，国家体现出双重的身份：其一，国家作为社会管理者参与企业的利润分配。国家作为社会管理者，要维持整个国家机器的正常运转，必须利用政治权力从企业职工创造的利润中取得必要的经费。其二，国家作为生产资料所有者参与国有企业的利润分配，取得国有产权收益。这一层次的分配关系是由国家与企业的财产关系派生的，其分配依据是财产权利。因此，国家与国有企业之间具有双重的分配关系，如图 10.2 所示。国家与国有企业之间利润分配模式的设置，与政治权力、财产权力两种权力的行使方式及其与之相适应的政治、经济体制密切联系。因此，国家与国有企业之间的利润分配关系较一般企业复杂，分配模式的设置也较困难。

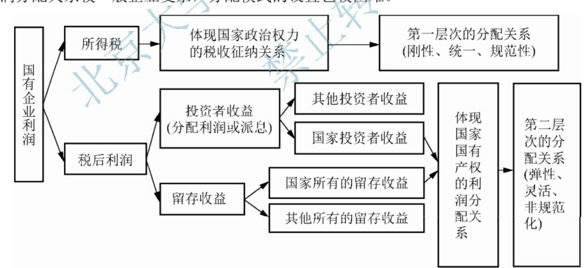


图 10.2　国家与国有企业之间的利润分配

10.2.3　国家与国有企业之间利润分配关系的演变

新中国成立以来，国家与国有企业之间的利润分配关系大体经历了以下形式。

1. 统收统支制度

新中国成立初期，国有企业大体实行“统收统支”的分配制度，即企业利润全部上缴财政，企业所需资金由国家拨给。在当时，这种全额上缴的利润分配制度有利于国家统一

安排财政收支，集中使用资金，保证重点建设。其弊端是国家对企业收支控制得过死，不利于调动企业和职工的积极性。

2. 企业奖励基金制度

我国先后两次实行过企业奖励基金制度。第一次是1952—1957年，第二次是1962—1977年。企业奖励基金制度的基本内容是：当企业完成产值、利润和上缴利润等经济指标后，可以从利润中提取一定比例的企业奖励基金，用于职工福利和奖励。

3. 企业基金制度

1978年起，我国实行国有企业基金制度。该制度规定：国有工业企业在全面完成国家下达的产量、品种、质量、利润和供货合同等计划指标后，可以按工资总额的5%提取企业基金。企业基金主要用于举办职工集体福利设施、举办农副业、弥补职工福利基金之不足，以及发给职工社会主义劳动竞赛奖金等开支。

4. 利润留成制度

早在1958年，管理权限下放，对国有企业实行利润留成制度，其主要内容是：企业实现利润，除上缴国家预算的部分外，按一定比例留给企业一部分。根据大部分用于生产、适当照顾职工福利的原则，企业留用的利润主要用于补充流动资金不足和用于经批准的基本建设项目的投资，小部分用于社会主义劳动竞赛和职工集体福利等方面的支出。1979年开始，为了扩大企业自主权，调动企业和职工的生产积极性，国有企业又实行了多种利润留成办法，如全额利润留成、基数利润留成加增长利润留成、利润上缴包干等。企业留用的利润按国家规定的比例建立生产发展基金、职工福利基金和职工奖励基金。利润留成制度在一定程度上扩大了企业的经营自主权，但仍存在一些弊端，主要表现在：利润留成比例的"弹性"太大，国家与企业之间的关系无法确定，影响财政收入的稳定性；企业按隶属关系上缴利润，强化了行政机关对企业的干预。于是"利改税"应运而生。

5. "利改税"制度

"利改税"指的是将国有企业向国家上缴利润的形式，改为缴纳所得税、调节税等税收形式，从而把国家与国有企业之间的利润分配关系用法律形式固定下来。企业纳税后剩余的利润全部归企业支配使用。第一步"利改税"自1983年起实行，以开征国营企业所得税为中心，对不同规模、不同行业企业采取了不完全相同的办法。从1984年第四季度开始，进行"利改税"的第二步改革，从税利并存逐步过渡到完全以税代利。以税代利改革，打破了对国有企业不能征收所得税的禁区，但是，该方法试图通过税收这个单一手段一劳永逸地解决国家与国有企业之间的分配关系，将国家层次上的政治权力和财产权力归一为政治权力，强化税收地位，否定利润上缴，从而混淆了"利"和"税"之间的区别，实质上强化了政治权力对企业的干预。因此，"利改税"未能从根本上解决国有企业的利润分配问题。

6. 承包制

在"利改税"的实施遇到困难时，受到农村包产到户的启示，人们将目光移向企业承包经营责任制。承包制按照"包死基数、确保上缴、超收多留、欠收自补"的原则，确定国家与企业的利润分配关系，用承包上缴利润的方式取代"利改税"向国有企业征收所得税的办法。不过，由于实行的是含税承包制，因此该制度也未能解决税利不分的问题。

20 世纪 70 年代末以来实行的企业基金制度、利润留成办法、第一步和第二步“利改税”及承包制等改革措施，基本上是遵循放权让利的思路，围绕着调整国家与企业之间的利润分配格局、强化经济激励而进行的。这些措施使长期以来国家集财过多、企业缺乏刺激的局面得到改善，对于提高企业的自我积累能力起到了一定的作用。不过，这些措施的共同缺陷是，它们未能把政府的双重身份同其参与企业利润分配的方式恰当地结合起来，没有跳出税利混流的框框，因而未能解决政企不分、政府过分干预企业经营活动的问题。

随着经济改革的深入，我们最终认识到，国家作为社会管理者利用政治权力向所有企业进行的社会扣除是强制的、规范的，其基本形式是税收，国有企业也不例外。而国家作为生产资料持有者，其对国有企业拥有的财产权力主要体现为参与企业的税后利润分配。这种分配采取有弹性的非税分配形式，具有非规范的特点。在此背景下，将税收与国有资产收益分开，即实行“税利分流”成为国家参与国有企业利润分配的最佳模式。

7. 税利分流制度

所谓税利分流，指的是国家在参与国有企业利润分配过程中，开征一道所得税(这一道所得税对所有经济成分企业而言都是一样的)，而后再以适当的形式参与企业税后利润的分配。并且，通过降低税率，取消调节税和逐步解决税前还贷问题等办法，降低税收在企业纯收入分配中的比重，重新引入部分税后利润上缴机制，形成税收和利润的分渠分流，达到规范化的税收分配与非规范化的利润分配之间的统一。

税利分流改革于 1988 年在重庆市和厦门市率先试点，此后，税利分流试点不断发展壮大，直到 1994 年在全国全面推行。在试点中，各单位的基本做法是“税利分流、税后还贷、税后承包”。

8. 试行国有资本经营预算下的国家与国有企业之间利润分配制度

2007 年 10 月，国务院发布了《关于试行国有资本经营预算的意见》，决定从 2008 年开始试行国有资本经营预算，对规定实施范围内的国有企业收取 2007 年实现的国有资本收益和部分 2006 年实现的国有资本收益。虽然，这种利润分配制度和以往相比没有实质性的改变，但在试行国有资本经营预算制度的情况下，国有独资企业按规定上缴国家的利润和国有控股、参股企业国有股权(股份)获得的股利、股息都归到国有资本经营预算的收入管理中，财政预算资金的收入数额和科目管理都可能与以前有所变化。这一制度的实施，结束了自 1994 年以来长达 13 年之久的国家暂停对国有企业收缴应得利润的局面。

10.2.4 股份制企业的国有股分红或利润分配

推行国有企业股份制改革，国家按投入企业的资本额享有所有者权益，是规范国家与国有企业分配关系的主要途径。按股分利、按资分红是市场经济中利润分配的通行做法。

股份制企业的税后利润分配，必须依照《中华人民共和国公司法》和公司章程的规定遵循一定的程序进行：①弥补被没收的财产损失，支付各项税收的滞纳金和罚款。②弥补以前年度亏损。③提取法定盈余公积金。法定盈余公积金基于法律上的强制性规定，公司在依法缴纳各项税收后，必须提取法定盈余公积金，以弥补公司可能出现的亏损，保护债权人的利益。如果公司未提取法定盈余公积金，那么即使这部分利润已作为股利分掉，公司债权人也有权要求退还，并且有权要求公司赔偿由此给债权人所造成的损失。④提取公益金。公益金是按国家规定或股东会决议，按税后利润的一定比例提取的用于本公司职工

集体福利的一项盈余公积，其主要用途是建造职工宿舍、食堂等集体福利设施。

在完成以上各个步骤的分配之后，股东可以根据剩余利润的数额，享有股利的分配。股利分配方案由公司董事会负责制定，公司是否发放股利、发放多少股利、何时发放、以何种形式发放等，均应由公司董事会依照法律和公司章程制定具体方法，并经股东大会通过。股利分配程序如下：①支付优先股股利。②提取任意盈余公积金。任意盈余公积金按照公司章程或股东会决议提取和使用。③支付普通股股利。股份制企业按照“股权平等，同股同利”的原则分配股息和红利。

国家作为国有独资公司的唯一出资人，可以独享企业经营成果。国家作为国有股的代表者，可以取得上缴利润或按所占股份分得股利、股息。国家分得的股利、股息收入由国家支配，可以用作国家股本增值，也可以上缴国库。国有资本经营预算实施后，取得的上缴利润和所占股分分得的股利、股息成为国有资本经营预算收入之一，用于国有资本经营预算的支出。

近几年来，国有企业总体上已经走出困境，资产运营状况良好，资本收益能力增强。国家参与国有企业的投资收益分配逐步成为国有资产收入的主要形式。2003—2011 年，全国国有及国有控股企业(不含金融类企业)营业收入从 10.73 万亿元增长到 39.25 万亿元，年均增长 17.6%；净利润从 3 202.3 亿元增长到 1.94 万亿元，年均增长 25.2%；上缴税金从 8 361.6 亿元增长到 3.45 万亿元，年均增长 19.4%。

10.3 国有资产管理与资本运营

10.3.1 国有资产管理

国有资产管理是国家以产权为基础，以提高国有资产运营的经济效益和社会效益为目标，以资产占有者和使用者为对象开展的管理活动。对不同性质的资产，国家规定不同的管理目标：对于投入企业的经营性国有资产的管理，除公益性企业外，以实现资产增值为主要目标，对于行政事业单位占用的非经营性国有资产的管理，以合理配置，防止资产流失，保证资产的有效、节约使用为主要目标；对于土地、海洋、水流、矿产、森林、草原、滩涂等资源性国有资产的管理，以合理有偿开发和综合利用，使可再生资源的再生得到补偿和不可再生资源得到开发替代，保护环境，形成良性循环为主要目标。

国有资产管理有广义和狭义之分。由于国有资产收入主要是来自经营性国有资产，因此，国有资产管理也往往被认为是对经营性国有资产的管理。经营性国有资产的管理是属于狭义的国有资产管理。广义的国有资产管理包括对经营性国有资产、非经营性国有资产和资源性国有资产的管理。

10.3.2 国有资本运营

在市场经济条件下，国有资产运营管理主要是通过资本运营实现的。近几年来的实践证明，资本运营是提高经营性国有资产收益，实现国有资产保值增值管理目标的重要措施和有效途径。

1. 资本运营及其主要特征

资本运营是把企业所拥有的有形与无形的资本存量变为可以增值的活动资本，通过优

化配置的流动、收购、兼并、重组、参股、交易、转让、租赁等运作方式进行有效运营，使企业具有资本流动、置换的能力，从而实现最大限度的资本增值。

资本运营的主要特征有：①增值性。资本运营的目标在于实现资本增值最大化，资本运营的全部活动都是为了实现这一目标。资本增值并不简单地体现为生产规模扩大、新增更多的机器设备等固定资产，或者增产更多的产品，关键在于资本筹划或运营的合理性。②流动性。资本只有通过流动才能增值，流动性是企业资本运营的方法和手段。一方面，它要求将有潜能的资本最大限度地分别以个别资本形态投入市场自行运营；另一方面，要求全社会范围内的资本进行流动与重组，实现资本结构合理化，这种增值比单个企业的资本运作速度更快，资本运作更安全可靠。③风险性。由于资本运营与资本市场密不可分，资本市场属虚拟经济活动领域，相对于实体经济活动领域，其市场风险、运营风险等不可预见因素也比较多，在运营过程中往往存在一些难以预料的事，这些在客观上都会给资本运营带来风险。

2. 资本运营与国有资产管理的关系

1) 资本运营是实现国有资产保值增值目标的理想路径

资本运营主要是指通过企业的并购、股权转让、资产重组、债务重组等资本运作方式来实现企业资产的保值和增值，它改变了以往依靠生产经营来实现国有资产的保值增值的方式。资本运营作为一种市场化的价值运动，价值主体可以在实物资本形态和货币资本形态之间反复转换。通过资本运营，能够实现国有资本的市场化，可以确保国有资本的保值增值。同时，为使国有资本从一般竞争性领域向重要行业、关键领域集中，从分散的中小企业向大型企业和企业集团集中，从低质劣势企业向高质优势企业集中，必须借助收购、兼并、重组、参股、交易、转让、租赁等资本运营的手段。

2) 资本运营有助于确保国有经济在国民经济中的主导作用

资本运营要求最大限度地支配和使用资本价值，强调以较少的单个资本调动支配更多的社会资本，因而借助资本运营，通过产权多元化改造，不断提高国有资本对社会资本的吸纳能力，可以放大国有资本的功能，增强其对全社会经济的控制力。

3) 资本运营是提高国有资产收益的重要措施

资本运营是以价值形态为主的管理系统工程。资本运营要求将所有可以利用和支配的资源、生产要素均视为可以经营的价值资本，以最少的资源、要素投入获得最大的效益，不仅考虑有形资本的投入产出，而且注重专利、著作权、商誉等无形资产的投入产出，全面考虑企业所有投入要素的价值，充分利用、挖掘各种要素的潜能。在资本运营的条件下，任何要素的使用都必须用价值形态来计量。正因为资本投入和产出可以用价值来比较，才使最大限度地提高资本的配置效率和运营效率成为可能。资本运营不仅重视生产经营过程中的实物供应、实物消耗、实物产品，更关心价值变动、价值平衡、价值形态的变换。

4) 资本运营有助于促进现代企业制度的建立和提高国有企业盈利水平

通过资本运营，以资本所有权作为中心原则，可以将企业的一切要素资本化，并以出资者的利益和权力为核心，建立起现代企业制度。企业成为独立的法人实体，成为自负盈亏、自我发展的拥有独立法人财产权的竞争实体。在这一过程中，企业职能范围也要重新界定，其资金来源、组织形式都将发生巨大变化。通过国有资本运营，按照现代企业制度

的要求，通过融资和公司化改造，把原先的国营企业通过改组、改制、改造和加强管理变成真正的市场经济中的企业，最终提高国有企业盈利水平和增加国有资产收益，实现国有资产保值增值。

3. 国有资产资本运营的主要方式

1) 企业并购

企业并购是产权重组与转让的通行方法，旨在实现企业资本的扩张，包括企业兼并与企业收购两种方式。企业兼并指的是一家企业以现金、证券或其他形式购买其他企业的产权，使其他企业失去法人资格或改变法人实体所发生的产权转移的一种行为。收购是指企业购买另一家企业的部分或全部资产或股权，以获得该企业的控制权。兼并与收购的主要区别有：一是在兼并中，被合并企业作为法人实体不复存在，而在收购中，被收购企业可仍以法人实体存在，其产权可以是部分转让；二是兼并后，兼并企业成为被兼并企业新的所有者和债权债务的承担者，而在收购中，收购企业是被收购企业的新股东，以收购出资的股本为限承担被收购企业的风险。在实践中，通常把“兼并”和“收购”合在一起使用，简称“并购”，泛指一家企业为获得对其他企业的控制权而进行的产权交易活动。

目前存在的国有资本企业并购形式主要有：①具有优势的上市公司并购非上市企业；②非上市的优势企业并购上市公司；③上市公司之间的并购；④将中资企业到国外(境外)注册、上市，融资后再来并购国内企业；⑤外资并购国有企业；⑥国有企业进入国外资本市场，到国外收购和兼并企业。

2) 国有企业股份制改造

股份制是通过入股方式筹集资本，建立法人企业，对企业财产实行联合占有，自主经营、自负盈亏、按股分红的资本组织形式和企业组织形式。国有企业的股份制改造是指将国有企业的净资产折股作为国有股份入股，通过向国家授权投资的机构、其他法人和个人出售部分国有股份或发行部分新股，把原有企业改组为公司的过程。实践证明，股份制是国有企业改制取得成效的重要措施。通过股份制改造，引入新的投资者，实现投资主体多元化，调整企业资本结构，同时引入新的经营机制和管理人才，改善企业内部治理结构，优化企业资产结构(包括企业人力资源和物质资产结构)，为搞活企业打下坚实的基础。此外，通过股份制改造，还可以使部分改为股份公司的国有企业进入资本市场成为上市公司。

3) 资产转让和企业出售变现

资产转让是指资产占有单位有偿转让部分产权或非整体性资产的经济行为。企业出售是指独立核算的企业内部的分厂、车间及其他整体性资产的出售。国有资产转让和企业出售是通过买卖交易使资产所有权实现转移的方式，这种方式能使国有资本从实物形态直接转化为价值形态。资产转让和企业出售变现是国有资产取得收入的一种具体形式。

4) 优势企业托管效益差的国有企业

企业托管是指在不改变或暂不改变原有产权归属的前提下，通过委托受托方式，把企业委托给另一企业或经济组织经营管理的企业资产流动重组形式。国有资产的托管是指国有托管目标企业与优势企业签订“委托经营-受托管理”协议，将企业法人产权有条件地转让给优势企业全权重组运作的一种企业重组方式。

5) 股权与债权互换

国有资本有股权和债权两种形式，对某些领域应当以股权形式进行独资、控股或参股，

对某些领域应当以债权形式予以引导。国有股权和债权互换之后，以非国有资本取代国有资本获得对企业的控制权，原先的国有股权转化为国有债权。当然，除考虑股权换债权，放弃控制权外，对一些符合国家产业政策、产品有市场的、因技术改造或负债比例过高而亏损的国有企业，也可以由债权换股权，即把企业中的银行债权换成国有股权，由资产管理公司或相应的国家政策性银行来负责这些国有资本的保值增值。这样可以降低企业负债率，减轻利息负担，使这类国有企业早日实现扭亏为盈。

此外，通过组建“国家主权投资基金”参与境外资本市场的投资，也是国有资产资本运营的一种重要形式。目前国家已建立的“投资主权基金”开展对包括美国在内的境外资本市场的投资和资本运作，其性质也属于国有资产资本运营的范畴。



知识链接

“十二五”国有企业改革方向初定，国企将分为公益性、竞争性

“十二五”时期，国企改革将走向何方？国务院国资委副主任表示，随着改革的不断深化，国有经济布局结构调整的路径日渐清晰，国有企业正在向两个方向集中，并逐渐形成了两种类型不同的国有企业：一种是功能定位于为国民经济发展和人民生活提供保障的国企；另一种则定位为在大企业层面提升国家的产业竞争力的国企。

1. 公益性国企兼顾为社会服务和企业持续发展的双重目标

邵宁解释说，第一类是具有公益性质的国有企业，在中央层面包括石油石化、电网、通信服务等领域的企业；在地方层面包括供水、供气、污水处理、公共交通等方面的企业。具有公益性质的国有企业具有这样一些共同特征：其产品或服务关系到国民经济发展和人民生活的保障；在经营中存在不同程度的垄断因素，有些是寡头竞争，有些是独家经营；产品或服务的价格由政府控制，企业并没有定价权；企业的社会效益高于经济效益，经常会承受政策性亏损等。

具有公益性质的国有企业在我国经济发展和人民生活中发挥着重要的保障作用，尤其是在外部经济环境发生剧烈波动或发生突发性事件时。在亚洲金融危机、国际金融危机期间，我国国内经济相对稳定、人民生活受影响较小，与这些企业发挥了对市场波动的抑制作用直接相关。

对具有公益性质的国有企业，改革涉及四个方面。一是以企业内部劳动用工、干部人事、分配制度改革为主要内容的内部改革，也包括规范的治理结构和管理制度建设；二是建立有别于竞争性企业的、有针对性的出资人管理制度，考核评价应切合企业的功能定位；三是实施有效的行业监管，包括价格、服务标准、成本控制、收入分配、资源配置和行业限制，提高透明度，防止企业利用垄断地位损害社会和公众利益；四是形成规范合理的与政府间的政策安排，以兼顾企业为社会服务和自身持续发展的双重目标。

2. 竞争性国企有望改革为混合所有制的公众公司

第二类是竞争性领域的国有大型企业。邵宁介绍说，中央企业中这种类型的企业占多数，各省市也有一些很有实力的竞争性国有大企业。这种类型的国有企业在体制上政企分开更为彻底，除出资人职能外政府不能再干预企业的决策和内部事务，也没有扶持、帮助的义务；企业在机制上更加市场化，干部管理体制、劳动分配制度等都在向市场化的方向改革；同时，作为独立的市场竞争主体，和其他所有制企业一样，这种类型的国有企业要独立承担经济法律责任和市场竞争优胜劣汰，乃至破产退出的风险。

竞争性国有大企业对提升国家的产业竞争力发挥着重要的作用。中国的中小企业效率很高、竞争力很强，但大企业、大集团发育不足。在规模经济要求很高的资金、技术密集型产业领域，国有竞争性大企业

中的相当一部分还是国家相关产业竞争力的代表。这些企业和广大民营企业一起，共同构成了我国国际竞争力的产业基础。

对于竞争性的国有大企业，改革的方式是依托资本市场，进行公众公司改革，具体地讲就是国资委近几年一直推动的国有企业整体上市工作。

目前，中央企业中公司制企业所占比重已达 70%以上，一批大型国有企业先后在境内外资本市场上市。目前中央企业资产总额的 52.88%、净资产的 68.05%、营业收入的 59.65%都在上市公司。

邵宁认为，竞争性国有大型企业改革最终的体制模式很可能是一个规范的公众公司，完全按照资本市场的要求和规则运作。做到了这一点，国有企业就彻底变为混合所有制的股份公司，与社会资本紧密结合在一起；国有资产就彻底资本化了，流动性非常好，进退非常容易。这种状态就为下一步的改革和结构调整打下了非常好的基础。

3. 国企改革今后继续坚持市场化方向

该如何评价国企改革？国资委有关负责人强调，一定要历史地看待。

在 1994 年，我国最大的 500 家国有企业全年销售收入的总和还不如美国通用汽车公司一家的销售收入。而 2011 年公布的世界 500 强企业中，我国中央企业已有 38 家上榜。“十一五”的五年，中央企业资产总额、营业收入、上缴税金和税后净利润等主要经营指标均实现了翻番，年均国有资产保值增值率达到 115%。

“在三年改革脱困之前，国有企业还是国家经济的包袱和社会稳定的隐患。而现在，国有企业是国家经济、社会发展中积极的、稳定的因素。”邵宁认为，这种历史性的变化在短短十几年中发生，关键是靠改革。

邵宁说，国企改革是世界性的难题，中国的国有企业改革进行到这样的深度、取得了目前的效果非常不容易。这说明深化改革的极端必要性。他表示，国有企业改革需要解决的问题仍然很多，但改革进一步深化的前景已经可以看得非常清晰，下一步只要尊重市场的作用，不断推进规范的制度化建设，改革就能够继续向前推进。

(资料来源：http://finance.people.com.cn/GB/16595181.html.)

10.4 国有资产管理体制

10.4.1 国有资产管理体制的含义

国有资产管理体制是在中央与地方之间、国家与国有企事业单位之间划分国有资产管理职责、权限、利益的制度。它是国民经济体制的重要组成部分。

国有资产管理体制的基本内容包括：中央与地方在国有资产管理方面的权责划分、管理体系内部各机构之间的权责划分及相互关系；国有资产所有权的实现方式，即国家实施国有资本营运，对国有企业实行管理和监督的办法；国有资产管理机构的设置和职能，国有资产收益的分配，以及与其他政府经济管理机构的关系。完善国有资产管理体制的目标是，合理确定和调整有关各方面在国有资产管理中的各种权责利关系，充分调动各种积极因素，最大限度地提高国有资产的经营使用效益，确保国有资产的保值和增值。

国有资产管理体制是国民经济管理中产权关系的具体表现形式。国有资产管理体制在运行中需要规范和协调相关利益主体之间各种复杂的经济关系。这些经济关系包括各级政府之间、公司内部所有者之间、所有者与经营者之间的关系等。这些经济关系都必须借助国有资产管理体制加以协调和规范，才能保证经济和社会的健康发展。

10.4.2 新旧国有资产管理体制下的国有资产管理内容

党的十六大是区分我国新旧国有资产管理体制的重要时间界限。十六大之前的旧的国有资产管理体制主要体现为对国有资产的行政管理。尽管当时分别成立了国家国有资产管理局和地方国有资产管理部门分别负责国有资产管理工作，但主要是行使国有资产行政管理职能，而且有关权限和具体管理内容也分散于国家经济贸易委员会(已改组为商务部)、企业工作委员会等多个不同的行政管理部门。这一时期国有资产管理的主要弊端是：没有明确划分国家社会管理职能和资产所有者职能，往往出现以行政权力代替资产所有权，以行政隶属关系取代产权关系的现象；国有资产所有者权能由不同行政机关分享，所有者的统一权能被分割，造成"人人都管、无人负责"的现象；产权管理"条块分割"，造成国有经济布局难以适时调整，产业结构难以优化。

党的十六大以来，推行国有资产管理体制改革成为国有企业改革的重要组成部分。党的十六大报告提出，将"建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责，享有所有者权益，权利、义务和责任相统一，管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制"。这为我国新型国有资产管理体制的建立提供了指导思想和行动纲领。十六大报告发布后，中央和地方国有资产监督管理机构和相应的国有资产管理制先后确立，我国开始推行"国有资产管理机构——国有资产投资经营机构——国有独资、控股、参股企业"的三级管理模式，国有资产管理内容开始同时覆盖到"管人"、"管事"、"管资产"。

当前，在国有资产管理方面，国有资产监管部门及其所属的国有投资机构行使的都是出资人的监管职能和股东职能，其管理的资产主要是国有股权，管的人是涉及企业的负责人，管的事是涉及企业的重大事项，不是也不能去管企业具体经营事务。对国有独资企业可以任免或建议任免企业负责人，并按规定管理和监督国有独资企业的国有资产。对国有控股企业则按公司章程，提出向公司派出董事、监事人选，推荐董事长、副董事长和监事会主席人选，向公司提出总经理、副总经理、总会计师人选建议，并按《中华人民共和国公司法》、《中华人民共和国证券法》的规定，行使出资人、股东的权利，参加董事会、参与公司选聘总经理、决定收益分配、考核高管、公司战略决策及公司其他重大事项决定。

10.4.3 国有资产管理的主要环节及其内容

1. 基础管理

国有资产的基础管理是指国有资产管理部门和机构在国有资产管理基础环节开展的产权管理、统计评价管理、评估管理等基础性管理工作。它是保证国有资产管理有效进行的重要前提。其主要内容是：国有产权登记和产权界定，清产核资，建立国有资产统计、核算和评价体系，国有资产评估管理，产权纠纷调处等一系列的具体管理工作。

2. 投入管理

对生产经营领域投入国有资产的活动可称为国有资产的投资。国有资产投资是国有资产生产经营活动的起点。国有资产投入管理的具体内容是：①投资主体的确定。这里的投资主体主要是直接掌握国有资产的政府行政管理部门、各种中介经营机构、各个行业中从事生产经营的企业等。要确认投入主体的资格，落实责任，投入主体要保证投入的国有资产保值与增值。②投资规模和投资结构的选择。要从国民经济发展的客观需要和进行投资的可能条件这两方面综合确定合理的投资，同时，以符合国家产业政策为原则，选择正确

的投资方向。③投资项目的监督。对投资项目的进展进行跟踪监督，确保回收投资，并取得最好的投资效益。

3. 运营管理

对国有资产存量的运营管理，主要是指投入的国有资产形成生产能力之后，以增值为目标进行的运营国有资产的活动。它是国有资产得以增值的必要环节。具体包括：①运营方式的选择。采取何种运营方式，不仅直接关系到企业的经济效益的好坏及国有资产增值的实现，还关系到国有资产管理的民主性。改革开放以来，在国有资产的所有权与经营权可以适当分离的条件下，出现了国有资产的多种运营方式，包括授权经营、承包经营、租赁经营、股份经营、委托经营等。②经营业绩的考核。保证国有资产的运营效益，必须严格经营业绩的考核，准确评价企业的经营业绩。这就要求制定科学、合理的业绩评价考核指标、严格的评价考核制度和严肃的奖惩兑现。③经营活动的监督。以财务监督为核心，根据有关法律、行政法规和财政部的有关规定，对企业的财务活动及企业负责人的经营管理行为进行监督，确保国有资产及其权益不受侵犯。

4. 收益分配管理

国有资产收益分配的管理是指对国有资产收益的支配、使用等活动的管理，其实质是国家、企业及职工个人之间的经济利益关系。其具体包括经营性国有资产收益分配、非经营性国有资产收益分配和资源性国有资产收益分配的管理。其主要内容是：①国有资产收益的确认。首先，要确认可供分配的收益数额。其次，对于存在多元投资主体的企业安排来说，还要确认哪些属于国有资产投入运营带来的收益。再次，确认投资收益以何种方式取得。②确定正确的收益分配原则。一是合理确定收益在国家、企业、职工个人之间的分配比例，兼顾所有者、经营者、生产者三者利益；二是正确处理积累与消费的关系，使之保持合适的比例。③对企业留利、非营利单位国有资产收益使用和监督，主要是制定企业留利、非营利单位国有资产收益使用的基本原则和制度，检查、监督企业、非营利单位是否按照国家有关规定使用留利、收益资金。

10.4.4 国有资产管理的基本目标

1. 实现国有资产的保值增值

国有资产保值，一般要在国有企业保持较好经济效益的情况下，通过对厂房设备不断的更新改造来实现。国有资产增值，是在一定时期内国有资产价值量得到增加。国有资产的增值包括三种类型：一是在原有资产的基础上，通过经营使价值量和实物量都有所增加，这是企业通过自身的努力经营创造出更多的价值和使用价值。二是通过时间差价、地区差价使资产价值得到增值。这是客观造成的价值量增加，并没有引起实物量的增加。三是再追加投资，使国有资产总量得到增加。这是国有资产外延上的增加，价值量和实物量都增加。

实现国有资产的保值增值目标主要是针对经营性国有资产管理而言的。对非经营性国有资产和资源性国有资产而言，尽管它们也能带来或多或少的国有资产收入，但其管理的目标未必是保值增值，而是提高非经营性国有资产和资源性国有资产使用的社会效益。

2. 确保国有经济在国民经济的主导作用

国有经济的运行不能与整个国民经济的运行分开，而是应在其中起主导作用，这就要

求国有经济要配合国家宏观经济调控，发挥政策工具的作用。例如，国有资产经营机构和国有企业在进行投资活动时，必须以国家在一定时期的产业政策为依据，优化国有资产的配置。国有经济不能成为市场自发力量的盲目追随者，而应成为国家有计划地引导和调节市场的强大力量，这是单纯的财政政策和货币政策所无法替代的。

10.4.5 国有资本经营预算

1. 国有资本经营预算的含义

国有资本经营预算是国家以所有者身份依法取得国有资本收益，并对所得收益进行分配而发生的各项收支预算，是政府预算的重要组成部分。

国有资本经营预算与公共预算都属于政府预算的范畴。它们之间的区别是：首先，公共预算收入主要来源于税收收入，而国有资本经营预算的收入来源是国家依法取得的国有资本收益；其次，国有资本经营预算在编制上相对独立于公共预算，国有资本经营预算按照当年取得的国有资本收益确定支出规模，量入为出，不列赤字；第三，与公共预算相比，国有资本经营预算的收支规模还很小。

早在 1995 年，在国务院发布的《中华人民共和国预算法实施条例》(以下简称《预算法实施条例》)中就指出了我国各级政府预算按复式预算编制，其中包括国有资本经营预算。2007 年 10 月，国务院发布了《关于试行国有资本经营预算的意见》，决定从 2008 年开始试行国有资本经营预算，试行国有资本经营预算下的国家与国有企业之间利润分配制度。对规定实施范围内的国有企业收取 2007 年实现的国有资本收益和部分 2006 年实现的国有资本收益。在试行国有资本经营预算下，国有独资企业按规定上缴国家的利润和国有控股、参股企业国有股权(股份)获得的股利、股息都归到国有资本经营预算的收入管理。

2. 建立国有资本经营预算的意义

首先，建立国有资本经营预算制度，有助于深化国有资产管理体制改革。国有资本经营预算制度建立后，国资监管机构代表国家履行出资人职责，作为国有资本经营预算单位，提出本单位年度国有资本经营预算建议草案，组织和监督本单位国有资本经营预算的执行，编报本单位年度国有资本经营预算草案，负责组织所监管(或所属)企业上缴国有资本收益。这有助于实现国有资产出资人职能与政府公共管理职能的分开，促进政府职能转换和政企分开、政资分开。

其次，建立国有资本经营预算制度，是落实国有资产所有者权利，保障所有者权益的重要途径。国有企业、国有股权是由国家投资形成的，国家作为投资者理应收取投资收益。在计划经济时期，国有企业需按规定向国家上缴利润。1994 年国家进行了税制改革，考虑到当时企业承担的离退休职工费用、办社会职能等历史包袱沉重，作为阶段性措施，国家暂停了向企业收缴利润，企业应上缴的利润全部留在企业，用于其改革和发展。这样，1994—2007 年的连续 13 年间，大部分国有企业实现的利润都没有上缴，而全部留在企业，国家作为国有资产所有者的权利未能得到保障。建立国有资本经营预算制度，可以落实国有资本收益收缴，并对资产收益和产权变动等经营活动进行规范，这有利于国有资本出资人加强对国有资

本经营者的约束，以维护国有资产所有者的应有权益。

再次，建立国有资本经营预算制度，是政府预算改革的重要内容之一。我国现行的预算制度是在政府的公共管理职能和国有资产所有者职能合二为一的基础上建立的。长期以来，我国对国有资本经营收支一直没有单独编列预算和进行管理，而是与经常性预算收支一起。国有资本经营预算制度的建立，有利于政府作为国有资产所有者，独立于公共预算之外全面掌握经营性国有资本的收入、支出、资产和负债，以确保国有资本保值增值和再投资的有计划进行。

最后，建立国有资本经营预算制度，是进一步深化国有企业改革的动力。国有资本经营预算不是简单地从国有企业中拿走一部分利润，也不是所谓的“抽肥补瘦”，而是通过收入预算和支出预算，完善对国有企业的激励与约束机制，是企业市场主体改革到位的需要。随着国有资本经营预算制度的建立，政府与企业的预算约束由软变硬，企业必须摆脱体制性和机制性因素的约束，以独立的市场主体参与竞争，这有利于企业之间平等竞争、相互促进的良好环境的形成，从而有助于进一步激发国有经济的活力。

3. 国有资本经营预算收入和支出

国有资本经营预算收入是指在国有资本经营预算制度下，各级人民政府及其部门、机构履行出资人职责的企业上缴的国有资本收益。目前，国有资本经营预算收入主要包括：①国有独资企业按规定上缴国家的利润；②国有控股、参股企业国有股权或股份获得的股利、股息；③企业国有产权或股份转让收入；④国有独资企业清算扣除清算费用后的收入，以及国有控股、参股企业国有股权或股份分享的公司清算收入，属于国有资本残值的回收；⑤其他收入。

国有资本经营预算支出是指国有资本经营预算制度下，主要用于根据产业发展规划、国有经济布局和结构调整、国有企业发展要求及国家战略、安全需要的支出，弥补国有企业改革成本的支出和各级人民政府及其部门用于国有资本经营预算有关的其他支出。根据国务院的有关规定，目前，国有资本经营预算支出主要包括：①资本性支出，即根据产业发展规划、国有经济布局和结构调整、国有企业发展要求，以及国家战略、安全等需要安排的资本性支出；②费用性支出，指用于弥补国有企业改革成本等方面的费用性支出；③其他支出，如用于社会保障等项支出等。

4. 国有资本经营预算制度的组织

按国有资本经营预算制度的有关规定，国有资本经营收入由财政部门、国有资产监管机构收取、组织上缴。国有企业按规定应上缴的国有资本收益，应及时、足额直接上缴本级财政。国有资本经营预算资金支出，由企业在经批准的预算范围内提出申请，报经财政部门审核后，按照财政国库管理制度的有关规定，直接拨付使用单位。使用单位应当按照规定用途使用、管理预算资金，并依法接受监督。国有资本经营预算执行中如需调整，须按规定程序报批。年度预算确定后，企业改变财务隶属关系引起预算级次和关系变化的，应当同时办理预算划转。年度终了，财政部门应当编制国有资本经营决算草案报本级人民政府批准。

本 章 小 结

(1) 国有资产收入来源包括从经营性国有资产取得的国有资产经营收入，从非经营性国有资产、资源性国有资产取得的转让、使用等收入。国有资产收入形式主要有上缴利润分得股利，转让国有资产产权、股权、使用权和区域、场地有偿使用费等形式来获取国有资产收入。

(2) 国有企业利润分配制度是：国家先以公共权力行使者的身份，通过所得税的形式参与国有企业税前利润的分配，再以资产所有者的身份参与国有企业税后利润的分配。

(3) 国有资产管理的目标是确保国有资产的保值、增值。

(4) 国有资本运营是实现国有资产管理目标的重要途径。国有资本运营的具体方式包括企业并购、股份制经营、出售变现、托管经营和股权与债权互换等。

(5) 当前国有资产管理体制改革的主要任务是建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责，享有所有者权益，权利、义务和责任相统一，管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制。

(6) 国有资本经营预算，是国家以所有者身份依法取得国有资本收益，并对所得收益进行分配而发生的各项收支预算，是政府预算的重要组成部分。

关键术语

国有资产　国有资产收入　国有资产管理　资本运营　企业并购　股份制改造　资产转让　股权债权互换　国有资产管理体制　国有资产经营预算

一、复习题

1. 选择题

(1) 预算管理体制侧重于处理(　　)。

A．国家与国有企业的关系　　B．中央与地方的关系

C．企业与政府的关系　　D．国有经济与非国有经济的关系

(2) 从财政收入的所有制构成看，我国财政收入最主要来源于(　　)。

A．国有经济　　B．集体经济

C．私营、个体经济　　D．外资经济

(3) 下列不属于国有资产产权的是(　　)。

A．所有权　　B．债权　　C．经营权　　D．处置权

(4) 下列(　　)收入属于国有资产。

A．利润　　B．租金　　C．税收　　D．股息红利

2. 判断题

(1) 实行国有资产运营就是使国有资产保值增值。　　(　　)

(2) 按国有资产的经济用途，国有资产可分为经营性国有资产与非经营性国有资产。 ( )

(3) 国有资产运营就是使国有资产占领整个国民经济的领域。 ( )

3. 简答题

(1) 国有资产收入的形式有哪些？

(2) 我国国有企业利润分配制度是如何演变的？

(3) 简述国有资产资本运营的方式。

(4) 简述国有资产管理体制的内容。

二、案例应用分析

澄城县推行国有资产管理绩效考核

为进一步推进行政事业单位国有资产科学化、精细化管理，促进国有资产管理工作的制度化、规范化和信息化，构建“权属明晰、分类管理、绩效考核、分级监督”国有资产管理新机制，陕西县渭南市澄城县在全县行政事业单位推行国有资产管理绩效考核，为实现国有资产保值增值、提高国有资产使用效益提供了制度保障。

国有资产管理绩效考核突出考核指标设置的操作性，设置基础工作、制度建设、资产配置、资产使用、资产处置等指标。规定各单位建立健全内部资产管理制度，设立资产专管员，加强资产基础性管理，规范资产配置、使用、处置行为，防止国有资产流失。实行主管部门与占有使用单位分级分类管理和考核，实现单位资产管理与预算管理相结合，资产购置与财政性资金分配相结合，资产价值管理、实物管理与财务管理相结合。

国有资产管理绩效考核创新管理模式，对单位资产管理基础工作和制度建设情况进行业务考评；设置经营性资产收益率及非经营性资产完整率等指标，对单位资产管理情况进行财务考评，保障行政事业单位国有资产安全完整、合理配置和有效利用。

国有资产管理绩效考核强化服务与监督。国有资产管理人员实行单位包联制，实时掌握分管单位资产变动情况，完善资产信息系统，为资产管理和预算管理提供有力的信息支撑。协助单位处理资产管理中的问题，对国有资产的占有、使用情况实施监督检查，查处国有资产流失。

问题：

(1) 国有资产管理的内容是什么？

(2) 国有资产管理的目标是什么？

(3) 你认为应如何完善我国国有资产的管理？

第 11 章　收费和价格

教学目标

政府收费是政府在税收之外参与的国民收入分配，是保证其充分行使职能的重要财源。严格来说，政府收费是针对准公共物品的私人性质部分进行的公共部门收费。本章主要涉及政府收费的含义和分类、自然垄断行业的定价方法及我国自然垄断行业价格政策等内容，这些也是本章需要掌握的重点内容。

教学要求

知识要点	能力要求	相关知识
政府收费	掌握	(1) 政府收费的含义 (2) 政府收费的分类 (3) 我国政府收费的现状和问题
自然垄断行业	了解	(1) 自然垄断的含义 (2) 自然垄断的特征
自然垄断行业的定价	重点掌握	(1) 边际成本定价 (2) 平均成本定价 (3) 二部定价
我国自然垄断行业价格政策与改革	熟悉	(1) 政策评析 (2) 改革思路



政府定价的收费都要公示

为进一步增强价格和收费政策的透明度，甘肃省物价局决定在全省全面推行价格和收费公示制度。到2006年年底，城市教育、医疗行业公示率要达到100%，旅游景点公示率达到60%。到2007年年底，行政事业性收费和重要服务价格基本实现公示。

重要商品及服务价格均要公示。

据悉，凡在甘肃省行政区域内的行政事业性收费、重要的商品及服务价格，均要实行公示。具体包括向社区居民收取的行政事业性收费、有线电视、水、电、天然气、采暖等经营服务价格，以及代办、代收的费用；经国家和省级价格主管部门会同财政等部门制定的幼儿园、中小学、大中专院校学杂费、住宿费、课本费及学校代办费、民办学校收费等。

医疗服务价格标准要醒目公示。

非营利性医院必须按照价格部门批准的医疗服务价格标准，在醒目位置公示；营利性医院要公示自主制定的各项医疗服务价格。各医疗机构对治疗过程中销售的药品必须公示品名、规格、剂型和价格。

11.1 政 府 收 费

11.1.1 政府收费的含义及理论依据

政府收费，是指政府机关及授权单位为某一特定事由，向直接责任者或直接受益者的收费，是政府在税收之外参与国民收入分配，是保证其充分行使职能的重要财源。这里所谓的政府收费，严格来说是指公共部门收费，是针对准公共物品的私人性质部分而言的。

政府收费在世界范围内普遍存在，“执照费”、“监管费”、“特许权费”、“繁华地段道路停车费”等广泛存在于现代发达市场经济国家，如美国加利福尼亚州政府收费达1 000多项。日本通产省管理着企业注册手续费等150项政府收费。我国民国时期就有“工商注册费”、“航道养护费”等“规费”。新中国成立后到改革开放前，虽然逐步实行了大一统的计划经济，但“规费”并未取消。可见，政府收费是存在于现代国家中的一种普遍的、正常的政府行为。

如果深入考察这些收费的内在联系，可以发现它们都由收费主体、收费事由、收费对象三个要素构成。

(1) 收费主体是政府。也就是说，收费所获资金归政府所有和支配。

(2) 收费事由为某一特定的公共管理或服务项目，如执照费是为执照管理而收费，监管费是为某一特殊产业的监管而收费，排污费是为环保而收费。总之，都是为某一特定事由，而非一般性地增加财政收入。

(3) 收费对象为该项公共管理或服务的直接责任人或受益者。也就是说，收费与否，不是看谁收入或财产的多少，而是以其是否导致了政府的该项支出为依据。所以，谁该缴费，谁不该缴费，通过该收费项目的名称就可以直接辨析清楚。例如，某人未获准出

国，外交部就无权向他收取护照费。同理，如果未领取结婚证，民政部门也不能收取结婚登记费。

政府收费在世界范围内如此广泛地存在着，是有一定的理论依据的。

1. 规范社会秩序，保障公众利益的需要

政府作为社会的组织者和管理者，必须运用行政职权，许可某一部分被管理者可以行使某些行为，或限制另一部分被管理者不得行使某些行为，以此来达到规范和维护社会秩序、保障公众利益和公共安全的目的。政府行政许可职能的行使，一般采取许可证、执照证书、鉴证登记等形式，其间往往伴有收费行为。政府之所以收费，是因为被管理者获证后便意味着获得了行为权力和相应的经济利益，如各种许可证费、机动车辆驾驶证费、证书执照费、单簿费、护照签证费、企业登记费、商标注册费。通过颁发有关证照，行政主体便于区分有证人员和其他成员，加强管理。对于被管理者来讲，缴费获证后意味着自身某方面行为获得了国家的认可和保护，以及获取了相应的经济利益。

2. 提供公共物品并调节其供求关系的需要

公共品因其在消费和受益上程度不同地存在非竞争性和非排他性，使之不能通过市场方式提供出来。但也正是由于公共物品的这些特点，又使"免费搭车"成为可能，因此在公共物品的消费上产生了"拥挤"现象。为了更好地提供和适度地消费公共物品，政府可以采取收税和收费的方式。与收税相比，收费的立项和标准具有较大的灵活性，能使政府通过收费弥补财力不足，发展公共物品；收费具有缴纳者的支出与受益的直接对应性，使缴费者乐于接受；收费还具有调节公共物品供求、缓解"拥挤"之功能，使公共物品的消费调整到合理状态，如公路、桥梁等。

3. 提高公共服务质量的需要

公共服务与公共物品具有某些相似的特点，本应由政府提供。但是，公共设施和公共服务完全依赖于政府拨款，往往造成公共设施和公共服务的供应不足和质量低劣。实行收费，可以使公共服务的供给不断增加，服务质量不断提高。另外，与免费相比，对享用公共服务者收取一定的费用还是一种公平的分摊成本的办法。例如，城市卫生费的收取，从财务上支持了环境卫生质量的提高，也体现了"谁受益，谁负担"的成本分摊原则。因此，收费是一种普遍性的现象。

11.1.2 政府收费的分类

在我国，由于一部分事业单位也被赋予了政府行政管理职能，或本来应属政府行政机关的却被定为"事业单位"，因而还包括事业单位以行使政府职能为事由的收费。所以从总体上说，我国政府的收费主要有两类：行政性收费和事业性收费。

1. 行政性收费

行政性收费是指国家机关及其授权单位在行使国家管理职能中依法收取的费用，其实质是国家意志和权威的一种经济体现。行政性收费主要包括以下几种类型。

1) 管理型收费

管理型收费以经济调节为手段，其目的是履行收费主体的行政管理职能，是一种"以费促管"型的收费。根据管理目标的不同，管理型收费可细分为以下类型。

(1) 证照性收费。这是指行政主体在管理活动中，为甄别、界定、认证、许可被管理人的某方面事实、行为或身份特征，而通过颁发证照形式所收取的费用，如各种许可证费、证书执照费、登记注册费等。这类收费能否立项，取决于证照是否为达到管理目的必不可少的手段，如能通过其他管理形式达到这一管理目的，则不应发证收费。

(2) 规范性收费。这是指行政主体为统一规范社会经济运行的某方面秩序，而统一印刷、制作各种发票、单据、表格、账簿等所收取的费用。此类收费立项的依据应是出于社会统一规范的目的，以及财政无此项专项拨款，收费标准也应严格控制在印刷工本之内。

(3) 惯例性收费。这是指行政主体参照国际惯例或对等原则向公民、法人所收取的费用，如护照、签证、海关报单等涉外活动，以及企业登记、商标注册等重大工商业活动的收费。

此类收费的立项及标准一般参照国际惯例或对等原则而定，旨在体现国家的主权和尊严，并不与其管理费用支出的大小挂钩。

(4) 调节性收费。这是指行政主体运用行政权力再次调节国民收入分配所收取的费用，如个体工商户管理费、文艺演出管理费等。此类收费具有强烈的“二税性”和针对性，其立项应充分考虑收费对象的承受能力，收费标准主要依据收费对象的收益大小及调节力度来确定，而不一定与管理成本相关。

(5) 界定性收费。这是指行政主体为界定公民、法人的合法权益及各种公共资源产权所收取的费用，如各类仲裁费、土地管理费、无线电频率占用费等。界定性收费的立项依据和收费标准应该从有利于维护人们的合法权益、保证资源再生产出发，按放弃或损失该权益或资源的机会成本来核定收费。

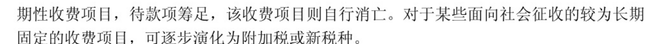
(6) 惩罚性收费。这是指行政主体运用经济手段消除“负外部效应”、制止某些有害社会的行为而收取的费用，如排污费、各种罚没款等。此类收费旨在调整私人成本与社会成本的差距，故其收费标准理论上可按治理成本即社会边际成本与私人边际成本之差来核定。

2) 财政型收费

财政型收费属于一种弥补国家财力不足的行政性收费。它是一种“以权取利”型的收费，即以行政干预为手段以达到经济调节的目的。根据现行情况，财政型收费可分为以下类型。

(1) 补偿性收费。是收费主体为弥补行政经费的不足，经批准以管理费、手续费等形式向被管理者收取的费用，如劳动用工管理费、公路运输管理费、集贸市场管理费等。这类收费单位虽然也提供了管理性劳动，但与管理型收费相比，其劳动更属于本职性和一般性的行政管理，之所以被准许收费，是因为，管理支出目前还不能通过国家财政得到必要的足额补偿，只能通过一定的收费来以收抵支、以费养人。这种做法是与行政性收费的本质和功能相违背的，应随国家财政状况的好转而逐步取消。当前，这类收费的立项应严格控制，要以财政确无拨款或极少拨款，收费主体与收费对象之间有较固定、正常的管理关系为依据，其收费标准应根据财政拨款缺口的大小而定。

(2) 集资性收费。是指国家通过集资方式兴办某项事业而向社会或特定受益对象所收取的费用，如公路养路费、机场建设费及各种基金、附加等。这类收费往往是针对一些特定事业或项目设置的，这些事业或项目对于整个社会的发展具有重要作用，但由于国家财力不足，于是经批准，通过收费方式来集资解决。如果是为兴建某一事业或工程特设的短



期性收费项目，待款项筹足，该收费项目则自行消亡。对于某些面向社会征收的较为长期固定的收费项目，可逐步演化为附加税或新税种。

2. 事业性收费

事业性收费是指非营利的国家事业单位及其类似机构在社会公共服务中，依照有关政策规定收取的费用，其实质是对服务性劳动的部分补偿。事业性收费具有政策性与补偿性相结合的性质特征。政策性和补偿性在各种事业性收费中所体现的程度各有差异。由此形成了以下三种不同目的和性质的收费。

1) 补偿性收费

补偿性收费是指以补偿服务成本为基本要求的事业性收费。这类收费在确定立项依据和收费标准时侧重于补偿因素，大体根据服务成本的高低来核定收费标准，政策性要求则是通过个别开支项目不计或少计成本来实现的。属于补偿性收费的项目，或是涉及面较小、关系国计民生不大的项目；或是收费对象有较多选择余地、具有竞争机制约束的项目；或是收费对象虽无选择，但通过缴费可以获得社会的确认和许可，从而能获得更多经济效益的项目，如咨询费、培训费、代理费等。

2) 公益性收费

公益性收费指在考虑补偿因素的同时适当兼顾政策因素的事业性收费。这类收费在审定立项依据时，既要考虑服务成本，又要兼顾政策因素，收费标准一般可按略低于服务成本的原则核定，即收费对象负担大头，国家负担小头。属于公益性收费的项目一般为国家兴办的社会公益事业单位，如普通高中及大学学费、公园及旅游景点门票、环卫收费及防疫检疫收费等。通过收费标准略低于服务成本，体现其公益性质，服务成本中收费不足的部分，则通过财政拨款来弥补。

3) 福利性收费

福利性收费是指在主要考虑政策因素的同时适当考虑补偿因素的事业性收费。这类收费在审定立项依据和收费标准时，侧重于政策约束，适当兼顾服务成本的补偿，按照国家负担大头、收费对象负担小头的原则进行核定。属于福利性收费的项目一般为国家兴办的社会福利事业单位及国家政策规定的低收费项目，如医疗收费、计划生育收费、九年制义务教育收费、师范教育收费等，有些项目甚至免费(如小学、初中、师范院校的学费)，或在某些“老、少、边、穷”地区免费(如预防接种费)，以体现国家的福利政策。

在市场经济条件下，由于政府仍然是提供公共物品或准公共物品，因此公共收费仍有存在的必要。但是，从其内容上说，原来属于行政性收费的项目基本上应以规费的形式征收；原来属于事业性收费的项目，则要随着体制的改革和市场的发展，一些可由市场按营利原则经营的产品和服务，应逐渐从公共部门收费的内容中剥离出去，而那些保留下来的收费项目，如果是必要的话，则基本上应采取使用费的形式存在。总之，我国公共部门收费的内容应当随着市场经济的发展进行适应性的调整。

11.1.3 我国政府收费的现状

1. 我国政府行政事业性收费的规模与结构分析

目前，我国的政府行政事业性收费与其预算管理制度相对应，主要包括预算内行政事

业性收费和预算外行政事业性收费两大部分。预算内行政事业性收费，主要指的是被纳入国家财政预算，入缴国库进行管理的那部分政府行政事业性收费。预算外行政事业性收费，是指目前尚未纳入预算管理的部分政府财政性资金，一般缴入财政专户进行管理。

1) 预算内政府行政事业性收费的规模与结构分析

从数量上来看，我国 2011 年预算内行政事业性收费规模达到了 4 039.38 亿元，与 2010 年相比增加了 1 042.99 亿元，增幅 34.8%。其中，中央仅占 10%，为 404.02 亿元，比上年增加 8 亿元，增幅为 2.02%；地方占 90%，达到 3 635.36 亿元，比上年增加 1 034.99 亿元，增幅为 39.8%。

另外，从区域之间的比较来看，目前我国各地区、各省份的行政事业性收费状况也有着较大的不同，区域间的分布很不均衡。2011 年，东部地区的地方政府行政事业性收费规模最大，为 1 798.83 亿元，达到了全国的 49.48%，接近了全国的一半；中部地区的地方政府行政事业性收费规模达到全国的 30.8%，达到 1 119.84 亿元，位居其次；西部地区规模最小，只占全国的 19.71%，为 716.65 亿元。具体到各个省份来看，行政事业性收费的规模差别也很大，其中最高的是广东省，达到了 369.64 亿元，最低的是西藏自治区，仅为 1.21 亿元。由此我们也可以看出，地区的经济发展水平同政府行政事业性收费的规模表现出一定程度的正向相关关系，经济相对不发达的省份，其行政事业性收费规模一般也不高，而经济发展水平较高省份的行政事业性收费规模往往较大。

2) 预算外政府行政事业性收费的规模与结构分析

改革开放以来，我国政府预算外行政事业性收费呈现明显的大幅攀升态势，由 1978 年的 63.41 亿元一路增长到 2010 年的 3 691.82 亿元，增长了 5 722.14%。另外，从相对规模来看，1978 年改革开放开始，我国国民经济始终保持着较高速度的稳定增长，政府行政事业性收费规模的增速相对税收收入的规模的增速有不断加大的趋势。但是，随着财税体制改革的不断推进及税收征管水平的不断提高，税收收入的规模增长显著，因此，到了 1997 年以后，虽然政府预算外行政事业性收费的绝对规模仍在迅速膨胀，总体来说与税收收入的规模相比较还是稳步收缩的。然而，需要特别指出的是，虽然我国目前的政府预算外行政事业性收费与税收收入的比例较之前已经下降很多，但是相对于国外发达市场经济国家来说，这一比例仍然是偏高的，而且，如果把预算内的行政事业性收费也加上，那么这一比例将会更高。

3) 政府行政事业性收费的预算管理结构分析

当前，我国政府行政事业性收费的预算管理主要有两种方式：一部分纳入预算管理的上缴国库，另一部分预算外行政事业性收费缴入财政专户进行管理。我国公共财政体制改革的方向就是要逐步淡化对预算外资金的管理，改变将财政性资金进行预算外预算内双轨管理的传统预算管理方式，最终的目标就是把税收收入之外的所有财政性资金都纳入财政预算管理的体系中来。但是，多年来由于传统的预算管理方式方法在人们的观念中早已经是根深蒂固，从数量上来看我国预算外行政事业性收费长期以来都是占据总体政府行政事业收费的绝大部分比例，表明我国政府行政事业性收费真正纳入预算管理部分的资金规模依然偏小，很大比例的行政事业性收费依旧游离于政府预算管理之外，我国政府行政事业性收费的预算管理方式还处在一个逐渐发展的过程之中。可以说，规范政府行政事业性收费管理的任务还十分艰巨，政府行政事业性收费的预算管理改革还有很长的路要走。

2. 我国政府收费存在的主要问题

现阶段，我国正处于市场化和经济体制转轨的重要时期，政府与市场在调节资源配置方面难以划出相对持久、相对稳定的界限。许多营利性的产品和服务(基本上属于私人物品)仍在由政府生产和提供。这使得政府的收费规模庞大、种类混杂。严格地说，有许多收费并不属于公共性项目收费，因为收费资金所资助的并不是公共物品。更为严重的是，出于种种原因，一些单位和部门借助我国经济体制改革所提供的相对宽松的机会，利用手中有限的权力，巧立名目，变相收费或超标收费。这种收费的不规范性不仅在于它没有真正体现缴费者的收益和负担的对称性原则，而且这些貌似合法或根本非法的收费资金大多脱离了正常的合法渠道，成为预算外，甚至体制外的收入。当前我国政府收费存在的主要问题有：

(1) 收费的数量庞大。据财政部统计，预算外资金收入规模相当于预算内资金收入规模的 50%以上。另据研究测算，“制度外资金”的规模也大体与预算外资金相对。“预算外”和“制度外”两大块资金加在一起，至少要与预算内资金“平起平坐”，其中大部分来自各种各样的收费。

(2) 项目繁多、五花八门的各种收费，基本上不反映在预算中，甚至相当大的部分也不反映在预算外资金收入中。这些收费不受预算程序的制约，规范性很低。

(3) 不仅我国城市区域地方政府收费的比重很高，农村区域也如此。乡镇一级政府往往在“头税轻，二税重，三税四税无底洞”的格局下，使收费自筹资金成为财力“大头”。从东部、中部一些地区的调查情况来看，有不少乡镇自筹资金相当于预算内资金的比重可以高达 100%～300%，管理上则相当混乱。

(4) 政府各个部门和机构往往取代政府本身职权，自行发布收费指令，收费规模失控膨胀，收费标准和范围混乱无序，并把收费单纯当作创收手段，实际上与公共物品和服务项目不具备对应性，同时也不可能透明。

现阶段上述问题渐趋严重，决策层对此也极为重视，基本上每两年就搞一次全国性的治理整顿，采取了“上收审批权”、“公布取消的项目”、“加强监督检查”、“收费资金纳入财政预算外收入管理”、“收支两条线运行”等一系列措施，但并未取得预期的效果，始终未能取得实质性进展。究其原因，主要有以下五点：

(1) 收费单位收支“挂钩”，变维护社会公正为私利驱动。即使 1993 年后实行“预算外资金收支两条线”管理后，收费单位的收支挂钩机制并未有实质性的改变，且不说坐支现象仍很普遍，即使收支“两条线运行”了，财政仍以“分成”或“按比率返还”作为收支管理的基本手段。既然多收可以多支，支出的用途也就很难控制，进而与收费单位的领导及职工的个人利益挂钩，形成“多收”的冲动也就成为必然。

(2) 税收制度与管理漏洞太大，迫使一部分应以税收为基础的公共开支转向收费。且不说税收体系结构的问题，每年在增值税和个人所得税方面的“偷漏”数额，专家估计就达数百亿到上千亿元之间，以至于许多应以税收为资金来源的公共开支，都不得不转而以收费的方式来解决。

(3) 政出多门，人为割裂了收费立项与标准审批的内在联系，导致收费管理本身效率低、纰漏多。政府收费审批的现行体制是：立项管理以财政部门为主，标准审批以物价部门为主。而立项和确立收费标准是相互依存的一项整体性工作，分属两个部门不仅使本来就不充分的管理信息进一步分散，而且也导致没有一个部门对此负完全的责任。而在责任

不清的情况下，又何谈效率与公正？特别是在当前财政收入捉襟见肘，起关键作用的立项权管理以财政部门为主，更是为“经费不足收费补”大开了方便之门。

(4) 政府机构臃肿、用人过多使财政超负荷运行的问题长期未能解决。原有的机构人员越来越多，新的机构不断出现，财政不堪重负，就产生了大量有编制无拨款的政府机构和工作人员，他们如何生存？只好通过收费来解决。

(5) 相关法制不健全，对行政权力的制衡监督机制严重缺欠，政府收费中滥用权力的倾向不能有效遏制。众所周知，不受监督的权力机构必然产生腐败。近年来，民主与法制建设有了长足的进展，但无法可依、有法不依问题依然存在。表现在政府收费上，一是至今尚未有与税法同等效力的收费法规，从而使各级政府的许多本属税收性质的征收得以挤入“收费”的行列实施。二是政府各部门的收支不受政府外的权力机构制约。各部门需多大的支出规模与其合理职能相适应，是否应该收费，如何收费，在发达国家都是通过立法机构审议和授权的。但在我国则基本上是由政府内部协调解决，缺乏立法机关等非政府权力机构的制衡，更不受社会公众的监督。在这种体制下，且不说收费管理本身缺少规范和信息支撑，“权钱交易”等腐败行为也是难以避免的。

总而言之，与世界上市场经济国家的通常情况相比，我国政府体系的税费格局及管理现状还有一定差距。借鉴市场经济国家经验，对照我国现实，可知要建立社会主义市场经济体制，政府收费要从以下方面入手。

(1) 对非“费”性征收进行分离，以正本清源。

① 一部分无直接责任或收益对象的征收，如为城建教育事业收取的“费”和“附加”，可改为相关的税种或并入其他相关税种。如前所述，有些准公共物品的资金筹集，如果以消费税的形式更能贴近受益者负担原则。

② 最大限度地将政府现有的特定服务职能分离出去，将这部分“费”改为“价”。目前我国各级政府职能部门承担的特定服务职能中，有很多可以由独立的中介服务机构承担或企业化经营。例如，商品性能及质量的评估鉴定检验检测等，就可以由专业的中介组织进行，城市污水和垃圾处理及环境卫生等，也可逐步实行企业化经营。

③ 一些产业性“基金”，如电力建设基金、铁路建设基金等，目的在于扩大该产业的生产规模，应将之并入价格。实际上，如果将现在价外征收的基金并入价内，这些产业的资本利润率均大大超过同期银行贷款利率，因而完全可以通过资本市场等正常的渠道筹集发展资金。

(2) 加强税收征管，减轻财政需求对收费的压力。

目前我国税收征管中的漏洞很多，增收的潜力很大，因此，只要适当改进征管制度和手段，提高税务员工的素质和责任心，“预算内财政收入不足收费补”的局面就会有明显的改善。

(3) “费”的立项和标准审批机构一体化。

立项管理和标准审批分别由财政和物价部门两家管理改为由一家负全部责任，提高管理部门的责任心和管理的质量。至于究竟是交与财政部门还是物价部门，就理论上看并无定论。

(4) 加强政府收费的规范化、法制化建设，使之有法可依、有规可循。

近期内，应尽快出台一部相关法律，将政府收费的性质、功能、基本原则法律化，由法律明确界定什么可以收费，什么不能收费。至于收“费”标准的确定依据及有关的征管和使用规定，也应在配套的法规中予以明确。

(5) 建立政府外的部门预算审核监督机制，使政府机构支出与收费彻底脱钩。

政府各部门可否收费、收费标准的高低，应以该部门的公共支出是否有直接的责任或受益对象及其实际成本为基础，而不是根据本部门领导与职工的个人收入与福利需求，因此，必须从根本上切断政府各部门的预算支出与收费的联系。



地方财政收入过半靠土地出让金

中国指数研究院发布2009年中国土地出让金年终盘点报告。报告指出，2009年中国土地出让金总金额达15 000亿元。杭州和上海成为土地出让金超过千亿元的两个城市，北京以928亿元排名第三。业内人士指出，“地王”频出成为2009年土地出让金暴涨的最主要原因，而“卖地”也成为政府财政收入的主要支柱，不少城市包括北京的土地出让金占财政收入比例接近五成。

1. “地王”频出成最大推手

统计显示，2009年，中国70个大中城市土地出让金共计10 836亿元，比2008年增加140%，比“疯狂”的2007年增加49%。其中，杭州(包括余杭、萧山)土地出让金高达1 054亿元，位居全国第一，杭州和上海成为土地出让金超过千亿元的两个城市。北京以928亿元排名第三。

一线城市中，上海、北京土地出让金位于前列。广州受255亿元“亚运城地王”影响，土地出让金同比大幅上涨，位居第五。深圳受土地供应偏紧影响，土地出让金相对较低，仅有136亿元，位居23位。

二线城市中，杭州、天津、宁波、武汉等经济相对活跃的城市土地出让金位居前列。天津2009年土地交易放量，土地出让金收入达732亿元，仅次于北京。

据介绍，2009年的土地市场从一季度开始，成交量逐渐增长，成交价格持续走高。“地王频现”成为2009年土地市场最真实的写照，不论是总价“地王”还是单价“地王”，含金量远远超过2007年。

据中国指数研究院统计，2009年成交总价排名前10名的住宅用地平均成交金额为75.76亿元，而2007年为51.93亿元；2009年楼面地价排名前10名的住宅用地平均楼面地价为26 365元/平方米，而2007年为16 234元/平方米。

2. 部分地方财政过半靠卖地

根据国家统计局公布的2008年GDP 31.4万亿元人民币，2009年GDP增长率预测为8.5%。照此计算，全国的土地出让金约占2009年GDP的4.4%。

业内人士指出，土地出让金在不少地方政府的财政收入中所占比重相当惊人，不少城市已经占到半数。北京市公布数据显示，2009年全市地方财政收入2 026.8亿元。928亿元的土地出让金占财政收入比重达到了45.8%。还有统计显示，一些地方的土地出让金甚至占到了政府财政收入的60%。

“这个比例是非常高的。”中原地产华北区总经理李文杰表示，2008年各行业中发展最为迅猛的就是房地产行业，由于没有物业税等手段来进行调节，政府的财政收入过分依赖房地产行业的土地出让金，这种经济结构无疑是不健康的，但是调整也需要合适的时机和有效的方法。

(资料来源：http://hn.house.sina.com.cn/news/2010-01-09/092637758.html.)

11.2 自然垄断行业和公共定价

11.2.1 自然垄断行业的含义及特征

所谓自然垄断，是指生产呈规模递增成本递减的情况。当一个企业能以低于两个或更

多企业的成本为整个市场供给一种商品或劳务时，这个行业即为自然垄断行业。在规模报酬递增的情况下，原先进入该行业领域的企业，生产规模越大，成本就会越低，因此必然具有把生产规模扩大到独占市场的程度，而且，在垄断行业已存在时，任何新的企图进入该领域的企业的成本，最初都是很高的，也就是说，任何一种既定的产量时，企业数量越多，每个企业的产量越少、平均成本越高，使得新进入者无法与垄断者展开竞争。不仅如此，在这种生产部门，从生产的角度来看，由一个企业大规模生产，的确要比由几个规模较小的企业同时生产能够更有效地利用资源。例如，在同一区域，若由多家单位供热，势必重复铺设供热管道，造成资源的浪费。自然垄断行业大都集中在基础设施和公用事业，如公路、铁路、港口、航空、电力、通信等。

自然垄断行业具有以下三方面的特点。一是规模经济非常明显，平均成本和边际成本总是随产量增加而降低，规模越大，生产成本就越低，因此，一般要求由一家企业进行垄断性经营。目前，虽然理论界对自然垄断的规模经济性这一定义提出了修正，而把“独家垄断经营的总成本小于多家分散经营的成本之和”作为区分一个部门是否属于自然垄断的标准，但无论如何都认为自然垄断行业在各个给定的产量水平上，独立经营的总成本较小。二是大量的“沉没资本”，资金一旦投入就很难收回，也难改为其他用途。如果多个企业之间进行竞争，其结果很可能是两败俱伤。三是这些行业中多数提供的是公众所需要的基本服务，需要保证所提供服务的稳定性、质量的可靠性和可信赖性等。一个国家的水力、电力、煤气、热力供应、电信、邮政、铁路、航空等产业，都是典型的自然垄断行业。由于这些自然垄断行业具有上述特征，国家必须赋予特定企业以垄断供给权，从制度上确保垄断供应。

自然垄断形成的根源是少数企业控制了有限的资源，而稀缺资源集中在少数企业的状况不是一成不变的。随着科学技术的进步和社会经济的发展，一些过去被认为是自然垄断的行业，可能会出现多个竞争者或出现替代行业的竞争对手而逐渐失去自然垄断地位。

11.2.2 自然垄断行业的定价

由于自然垄断行业处于“只此一家，别无分号”的特殊有利地位，供给者缺乏有效竞争，使垄断性行业价格的攀升几乎是无所制约的。如果任凭市场价格机制决定这些产品的价格，那么，市场经济中的利润目标很容易诱使自然垄断行业通过将价格提到高于边际成本的水平来攫取超额利润。这就会产生对整个社会不利的后果：消费者以同量货币购买的产品相对减少；资源配置也因不完全竞争造成的价格扭曲而缺乏效率。

在这种情况下，不应由市场价格机制决定这些自然垄断性产品的市场价格，而是有必要以政府的公共管制和直接调控来决定其价格，将它限制在不获得超额利润的水平下，这就是自然垄断性产品的价格管制。

现代意义上的自然垄断基本上是建立在规模经济和范围经济基础之上的。丹尼尔·史普博(Daniel Spulber)在其名著《管制与市场》中给自然垄断下的定义是：“自然垄断通常是指这样一种技术经济特征：面对一定规模的市场需求，与两家或更多的企业相比，某单个企业能够以更低的成本供应市场。自然垄断起因于规模经济或多样产品生产经济。”具有规模经济和范围经济的自然垄断行业，其生产函数往往表现成本劣可加性特征，因而存在定价难题。按照一般产品定价原则，一方面，为了维持企业良好的财务状况和可持续经营，产品定价不能低于平均成本；另一方面，根据微观经济学的基本原理，只有当价格等于边

际成本时，社会福利才会最大。对于一般企业来说，边际成本通常高于其平均成本，上述两条定价原则可以同时满足。然而，典型自然垄断行业的成本随着产量的增加，边际成本持续地、长期低于平均成本，表现出规模经济。依据边际成本定价必然导致企业无法持续经营，这就出现了自然垄断的定价难题，即社会福利与企业利益的两难选择。

1. 边际成本定价

政府规定价格的一种方法是按边际成本定价。在图 11.1 中，*MU* 为垄断产品的边际效用曲线，即需求曲线，*MR* 为垄断者的边际收入曲线，*MC* 为边际成本曲线。*AC* 为平均成本曲线。在边际成本递减的阶段，平均成本总是高于边际成本。如果政府不规定价格，垄断者利润最大化的产出与价格分为 Q_0 和 P_0，所造成的效率损失为三角形 *EBD* 的面积。如果政府按边际成本规定该垄断者的价格，则价格为 P_1，产量为 Q_1。这时产品的边际成本与边际效用相等，该产品的消费净得益达到最大化。

产量为 Q_1 时，边际成本低于平均成本，按边际成本定价就会发生亏损，每一单位产品的亏损在图中表现为产量为 Q_1 时，*AC* 与 *MC* 曲线之间的垂直距离 *DF*，边际成本定价的亏损额表现为图中四边形 P_3P_1DF 的面积，这一亏损必须由政府的补贴来补偿，否则企业就不能维持简单再生产。

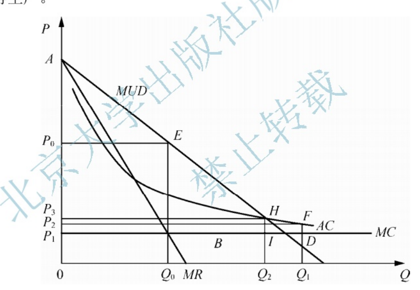


图 11.1 边际成本定价与平均成本定价

从效率方面来考虑，边际成本定价相对于让垄断企业自行定价显然有所改进，垄断的效率损失被消除了。但另一方面，这种定价方法会使企业形成亏损。从整个社会来看，这种亏损本身并不是效率损失，政府的补贴只是社会资源的转移，而不是损失。问题在于这种补贴需要通过税收来筹集资金，而税收过程则会发生税收成本及税收的效率损失。因此，从效率方面来评价边际成本定价法的关键在于征税的超额负担有多大。

从公平方面来考虑，边际成本定价使得资本所有者的超额利润转化为该产品消费者的得益。一般来说，消费者的人数总是比该企业的资本所有者的人数多得多，而且后者往往是高收入阶层，因此定价有助于改善收入分配的公平。但另一方面，该产品的消费者所支付的价格只是补偿了该产品的部分成本，其余部分是向一般公众征税来补偿的。人们有理由问，为什么公众有责任为这一特定产品的消费者承担部分价款。显然，这里包含着另一

种收入再分配。边际成本定价对公平的影响，涉及这样一个问题：谁是这一产品的消费者，在该产品的消费量中，不同收入水平的群体所占的比例如何。如果低收入者在消费者中占较大的比例，或者他们的消费量在该产品的消费中所占的比例，不低于他们占总人口的比例，那么这种补贴就有助于公平；反之则无助于公平。

2. 平均成本定价

如果按产品的平均成本定价，产出量与价格分别为Q_2和P_2，由于价格与平均成本相等，企业可以获得正常利润，但这一产品的产出量未能使边际成本等于边际效用，因而存在着效率损失。在图11.1中，这种效率损失的量表现为三角形*HID*的面积。

尽管平均成本定价在产品的消费方面仍然存在效率损失，但与政府放任企业自由定价相比，它对效率已有很大程度的改善。平均成本定价与边际成本定价在效率方面的优劣取决于平均成本定价所造成的消费方面的效率损失和边际成本定价需通过税收进行补贴所造成的税收超额负担的大小。

在实践中，人们倾向于平均成本定价法。这一方面是由于现实中税收总是具有有较大的扭曲性，另一方面也是出于对公平的考虑。边际成本定价意味着政府要向一般公众收税，用它来补贴这一产品，在不能肯定主要消费者是低收入者的情况下，补贴可能是不公平的。若采用平均成本定价，该产品的消费者自己承担他所消费产品的全部成本，它在收入分配上是中性的。

3. 二部定价

由于边际成本定价与平均成本定价都存在一些缺陷，人们设想了第三种方法，既使产品的边际价格能够等于边际成本，又使该产品的价格能够补偿生产成本。这种方法就是二部定价。二部定价包含两个部分：第一部分是与使用量(购买量)无关的、按月或按年支付的“基本费”，不论消费者的消费量如何，他都要交一个固定费用；第二个部分是按使用量支付的“从量费”，给每一单位产品定一个价格，按使用量收费。二部定价实际上是定额收费与从量收费的合一。假定某一产品的消费者有*K*人，该产品的固定成本总额为*N*，首先向每个使用者收取*N*/*K*的款项作为基本费，然后再向每一单位消费量收取与边际成本水平相当的从量费*a*。如果某个消费者的使用量为*Q*，则二部定价对该消费者的收费额为

$$F=N/K+aQ \tag{11-1}$$

现实生活中电话公司就是这样收费的，它按月向每一个使用者收取一定的基本费(不使用电话也要付固定的费用)，然后再根据通话时间长短收费，由此构成每个月的电话费。

二部定价是否能改进效率呢？若按平均成本定价，社会的净得益等于该产品的消费者剩余，在图11.2中表现为三角形AHP_2的面积。若按二部定价法，社会净得益等于消费者剩余，它等于消费者按边际成本支付产品价格的剩余(在图11.2中为三角形ADP_1的面积)减去固定收费的数额(在图11.2中为四边形P_2HIP_1的面积)，因此，该产品的社会净得益在图中表现为三角形AHP_2的面积与三角形*HID*面积之和。将两种方法的社会净得益加以比较，我们发现，二部定价条件下的社会净得益大于平均成本定价条件下的社会净得益，其差额表现为图中三角形*HID*的面积。

若将二部定价与边际成本定价相比，如果忽略不计边际成本定价的税收超额负担，二者的社会净得益是一样的，但是如果征税会造成显著的税收超额负担，那么二部定价的效率就必然高于边际成本定价的情形。

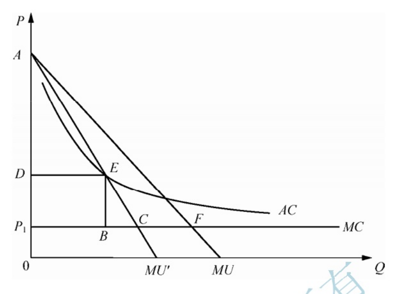


图 11.2　二部定价与消费者的退出

必须注意到，上述结论依赖的前提条件是二部定价不会引起一部分消费者退出该产品的消费。由于二部定价要收取一笔与消费量无关的固定费用，即使对那些只愿少量消费的人也是如此。如果固定费用大于该消费者按边际成本价格支付所能得到消费者剩余，这个消费者就会退出消费，这就会造成该产品消费上的效率损失。因为一部分人本来可以得到的消费者剩余，但因为要交一笔固定费用而放弃了。

在图 11.2 中，MU 为需求曲线，若按二部定价，则从量费率为 P_1，此外还要向每一个消费者收取一笔固定费用。如果这笔固定费用使得一些消费者退出，则需求就会减少，需求曲线由原来的 MU 变为图中的 MU'。这时，消费者剩余为图中三角形 ACP_1 的面积减去四边形 P_1BED 的面积。将二部定价法与边际成本定价法的消费者剩余相比较可以看到，二部定价法由于一部分消费者的退出，其消费者剩余小于边际成本定价法的情形，差额为图中三角形 ACF 的面积。

二部定价法也会产生收入再分配的作用。因为消费量较低的人所承担的平均成本较高，而消费量较大的人所承担的平均成本较低。两类消费者支付的平均价格不同，这意味着小额消费者的一部分好处被转移给了大额消费者。它与边际成本定价在收入分配方面的差别在于，后者是让一般公众补贴该产品的消费者，前者则是让该产品的小额消费者补贴大额消费者。

11.2.3　我国自然垄断行业价格政策与改革

与典型的市场经济国家相比，我国具有垄断性质的行业比较多，主要包括电力、铁路、航空、邮电、管输燃气、自来水及公共交通等部门。自然垄断产品的成本特征决定了此类行业提供的产品的垄断经营对社会具有资源节约的积极意义，政府以市场准入的管制保证其垄断经营，可减少重复建设，提高效率。但为了防止企业利用垄断地位长期占有垄断利润，故政府还必须对自然垄断行业实行价格管制，以保护公众利益。新中国成立后，政府对自然垄断产品实行的价格管制，主要出于政治考虑。例如，为了在低工资收入的情况下，稳定居民生活水平，就不得不对垄断产品制定较低的价格，这种价格通常不仅低于平均成本，而且低于边际成本。这种违背市场经济原则的价格管理体制，导致很多问题：一方面，政府要承担巨额亏损；另一方面，也难以判断企业的效率，因为这是政策性亏损，是为了

公众利益才把价格定得很低。改革开放以来，随着价格改革的推进，国家对自然垄断产品进行了多次调价，价格调整中的基本考察因素是成本的推动和人民群众的承受能力。至于多大的成本是合理的，盈利或亏损多少才是应该的却不明确。1998年5月1日起施行的《中华人民共和国价格法》(以下简称《价格法》)第二十一条规定："制定政府指导价、政府定价，应当依据有关商品或者服务的社会平均成本和市场供求状况、国民经济与社会发展要求及社会承受能力，实行合理的购销差价、批零差价、地区差价和季节差价。"这个原则无疑是正确的，但自然垄断产品的社会平均成本应如何平衡？国家制定自然垄断产品价格如何考虑供求关系和社会承受能力？如何制定差价？如何定价才能使自然垄断企业提高效率、降低成本？这些问题《价格法》没有进一步具体指出。但它们的科学解决，无疑是现实中自然垄断产品定价的关键。

1. 我国现行自然垄断行业价格政策评析

1) 价格制定者

我国自然垄断行业中的企业一般都是国有企业，作为管制者的行业主管部门(或地方政府)与企业之间政企不分甚至一体化的问题十分严重。目前城市燃气、自来水、热力供应是由地方政府及物价部门作为管制机构，电力是由国家商务部主管，其他的诸如邮政、电信、有线电视、铁路、国内航空、国内海河运及汽车等行业是由各行业的主管部门，如工业和信息化部、国家新闻出版广电总局、交通运输部和中国民用航空局等作为管制机构。主管部门既是管制政策的制定者与监督者，又是具体业务的垄断经营者，企业的管理者和职工及企业行政主管部门的官员都成了企业的内部人。由于缺乏有效的监督和约束，企业利用行业或地区垄断地位，膨胀成本，损害消费者利益和乱收费现象非常普遍。这种政企不分的做法使自然垄断变成行政性垄断，在技术水平发生变化、自然垄断性质逐步削弱时，它们仍然运用种种手段构筑进入壁垒，维护本系统企业的垄断地位，阻止竞争的发生。这种行政性垄断的存在，必然导致企业没有竞争压力，服务意识差，经营成本高，效率低。企业只要凭借其垄断地位，通过制定高于实际成本的垄断价格就可以把一部分消费者剩余化为生产者剩余，其结果不仅扭曲了社会分配效率，损害消费者利益，也使企业长期高成本、低效率运行，规模经济的成本优势被行政垄断的弊端所消耗。

2) 价格制定规则

我国现行价格形成机制对自然垄断产品价格的管理缺乏规范的标准和方法。政府对管制价格的审定，一般是以企业上报成本和其主管部门提出的调价方案为依据。物价部门在成本审核时，没有法定的预测成本的依据和规则，也没有科学的成本量化标准和技术，基本上是以企业上报的调价前或执行期成本为准。而且垄断性产业新建项目的审批，价格管制机构无权参与，因而"倒逼"定价屡见不鲜，价格监管主客体关系颠倒、经营成本的变动成了经营者提高收费的理由和手段，也成了推动价格上升的主要动力。这就必然使价格的制定缺乏科学性，带上主观随意的痕迹。例如，现行的"还本付息电价"，无论建设成本多高都予以承认，以致同一电网内的发电企业和机组之间上网电价差别可达到一倍乃至数倍。上网电价乱，自然要影响到网售电价。这种不计投资成本的做法，使得我国电力能源结构的优化大打折扣。目前我国大多数自然垄断行业都不同程度地存在着价外加价的问题，即消费者仅按价目表付钱是不够的，多数情况下，还须支付一笔或数笔价外加收的费用，

如各类建设基金。收取基金的目的是扩大生产能力。它属于利润的范畴，应反映在价格之内，但现在却在价格之外收取，收全之后再交给企业专款专用。目前我国的铁路建设基金年收入约 300 亿元，差不多占了主体货运费用的一半。过多的价外加价，不仅颠倒了正常收入与非正常收入的关系，人为割裂了经营主体与投资主体的内在联系，而且加价收入的收取与使用关系迂回曲折、收入与支出责任难以对称，导致监督难度的加大与资金使用效率的下降。我国铁路运价总体水平涨幅不低，而发展速度最慢，与价外加价及其相关的总体思路有直接关系。

这种价格形成机制一方面缺乏对自然垄断行业降低成本、提高生产效率的激励，造成生产资源的浪费；另一方面，又迫使广大消费者不得不以较高的价格购买自然垄断行业的产品或服务，从而造成社会收入分配扭曲，降低了整个社会的福利水平。改革开放以来，许多自然垄断行业产品的调价幅度都大大高于同期工业品出厂价和零售价格的上涨幅度，行业内职工的工资水平也一直处于各个行业的前列，年人均工资增速均在 15%以上。但自然垄断企业投资大、资金利润率低却又是一个不争的事实，这种职工收益不和企业盈利能力相关的现状是违背市场经济规律的。不合理的自然垄断产品价格势必影响其对资源配置的调节作用，也必然会增加其他竞争性企业的成本，造成价格总水平的上涨，不利于投资环境的改善。

3) 价格体系

价格管制机构大多是在核准的成本基础上制定自然垄断产品的固定价格，缺乏有差别的、灵活的、激励性的价格管制方式。由政府制定固定价格，固然可以抑制自然垄断企业利用垄断力量谋取超额利润的行为，保护消费者的利益，但由此一来又隔断了企业与市场之间的相互作用关系，使价格调节机制受到很大限制。如果出现供求矛盾，往往需要经过较长的论证过程才能作出反应，企业也缺乏降低成本、提高效率的动力。大多数具有自然垄断性质的公用事业，其生产或服务能力一般是固定的，而其需求则往往是波动、不均衡的。在政府制定并实施单一的定价政策时，固定的供给就经常会出现需求高峰期供应紧张，平时则供应过剩的峰谷交替现象。假如为了满足高峰期的需求，增加投资，扩大生产或服务能力，势必将导致生产或服务能力在平时的更多过剩。所以，从节约社会资源的角度来看，有必要实行差价，利用价格调节社会需求，将其中一部分需求从高峰期转到平时，缩小不同时期的需求差异。差别定价对于自然垄断企业也是有利的，根据微观经济学的原理，价格歧视即差别定价可以增加生产者所得到的总收益。而且从成本的角度看，在不同的流通环节、不同的地区和不同的季节，自然垄断产品的成本消耗是不一样的；不同的管理水平、不同的生产效率，企业产品的成本也是不一样的。因此，自然垄断产品的价格，应能灵活反映该商品不同成本消耗造成的成本差别，不仅要形成地区差价、批零差价、季节差价等差价系列，而且价格管制方法上也应多样化，应给予企业一定的弹性定价空间，使企业在一定的利益激励下，努力降低成本，提高效率。

目前我国某些自然垄断行业的价格已有类似的差价体系，问题在于实施效果与欲达到的目标相去甚远。例如，燃气、自来水的价格，国外大都实行二部定价，即一部分按容量或日需要量计收，一部分按实际用量计收，以分别反映生产成本中的固定成本与变动成本。但我国绝大部分地区至今仍维持单一的从量计收制；我国是水资源极度缺乏的国家，但至今仍未确立对同种类型的用户核定相同的消费量上限，对超过上限的部分实行累进式递加

的累进制水价制度，即使是二部制水价也未普遍实行，这更加剧了水资源的供需矛盾。

2. 我国自然垄断行业价格政策的改革思路

随着我国加入 WTO，一些自然垄断行业，如电信行业等将被纳入贸易自由化的领域。必须尽快提升我国自然垄断行业的国际竞争力，使自然垄断产品的质量、服务、价格等方面达到国际竞争水平。但我国自然垄断行业价格形成机制不规范的这种状况极不适应市场竞争的要求。应该从引入竞争机制和规范价格管制机制两方面入手，进行价格形成机制的改革。对于可以引入竞争机制的行业，应该减少行政障碍，保证该行业实现充分竞争；对于那些不适合引进竞争机制的行业，则要建立一套公共定价的决策程序，通过法律来保证定价的实现，体现公平、透明。

1) 引入竞争机制

竞争是加强企业外部约束、提高企业效率的最有效的手段。传统的竞争性价格的形成机制改革，主要内容是取消国家的价格管制，由市场来决定价格。但自然垄断行业的垄断是由于资源条件或规模经济的要求造成的，自然垄断行业能否引进竞争机制、如何引进竞争机制便成为一个重要问题。对于因自然垄断而被接受监管的行业来说，在具备条件的前提下，应逐步部分解除直至全部解除监管，引入竞争机制。一般来说，要具备以下三个条件之一：①技术创新。自然垄断的形成主要依赖于生产所使用技术的性质，使得只有集中生产才能获得规模经济效益。但是当引入新的技术后可以在竞争的情况下取得更低的成本时，原有的监管方式就须随之改变。例如，微波和卫星通信技术的出现就使西方发达国家解除了对长途电话的监管。②替代产品或服务的成熟。例如，随着我国高速公路网络的形成，开放对铁路运输定价的监管将提上议事日程。③可以把非自然垄断的生产或服务环节分离出来，在非自然垄断性业务领域引入竞争。由于自然垄断行业不是所有的环节都具有必须集中经营的性质，因此条件成熟时就要把不同性质的环节相分离，不仅可以减少监督的范围，而且能够更好地发挥市场机制的作用，提高经营效率。例如，电力行业，可把发电、输电和供电业务分开经营，在发电市场、供电市场引入竞争机制，鼓励多家企业展开竞争；但电网建设的规模效应决定了输电业务必须自然垄断，可以独家经营，国家仍对输电价格实行管制，形成多家发电公司、多家配电公司和一家输电公司的有效竞争格局，提高经营效率。部分或全部解除监管应当逐步进行，为了给新进入的企业提供适当的保护，可以先放开特许经营权的管制，变自然垄断为寡头垄断或垄断竞争，同时保持对原有受监管企业的价格监督。待大企业之间竞争实力相当、竞争比较有序后再开放。20 世纪 70 年代后期，欧美等发达国家先后在管输燃气、铁路、通信、电力等传统垄断领域内引入竞争机制，其主要方式就是将网络经营者和网络使用者分开，放开后者的产品价格，对提高它们的效率和抑制价格上涨，有明显效果。

自然垄断行业只有通过竞争，才能打破一家独大的局面。从实践上看，我国在自然垄断行业引入竞争机制的做法是首先对自然垄断行业现有的部门结构进行改造。例如，我国电力行业在全国范围内建立若干跨地区的大区域电力市场，实行厂网分开，竞价上网，健全合理的电价形成机制；铁路实行网运分离，充分发挥各种运输方式的优势；民航机场和港口下放地方管理，航空运输企业实行重组，形成了三大集团。

2) 规范我国价格管制机制

价格管制的意义在于，对那些不适宜价格竞争的产业，通过模拟市场价格的强制执行，

来替代市场对企业的外部约束和资源配置的优化。近年来我国自然垄断行业价格大幅上涨与效率低下形成的鲜明反差，以及不合理的价格构成和差价体系，说明我国的价格管制尚不具备这种机能。由于网络经营业务的自然垄断性，以及非自然垄断性业务引入竞争机制的改革还需分步进行，因此，如何使我国的价格管制具备相应的机能，是我国自然垄断行业价格改革较为紧迫的任务。

(1) 规范价格制定机制。

首先，要制定规范、合理的定价标准和方法。发达国家的管制价格一般由两大部分构成：准许成本和准许利润。准许成本和准许利润的各项构成又有很复杂的计算公式。例如，在某一段时期的贷款利息如何摊还，国家投资与公众投资的报酬率应如何计算等，都有具体的数量标准。此外，还要规定生产效率的年均提高幅度。由于垄断性行业属于享有市场独占权的无风险产业，准许利润率一般以能反映市场利率特别是无风险的国债利率为基本依据，这种方法也被称为公正报酬定价法。但相比企业而言，管制者对成本的控制力要弱得多，在利润率固定的情况下，企业失去了进一步提高效率、降低成本的积极性，即使企业没有获得超额利润，也形成了一定的资源浪费。为此，英国率先把公正报酬法改为价格上限制，其与公正报酬法的区别在于，只要价格不超过上限，企业利润增加不受限制，从而引进了激励机制。当然，基本的约束还是有的，如价格上限的调整法就有法定的公式：$P=\mathrm{RPI}-X$。RPI 是零售物价指数，代表通货膨胀率；X 是政府规定垄断企业的生产效率增长率，一般根据科技进步等因素做阶段性调整。在该方面，我国首先要对自然垄断行业的价格构成进行规范，主要解决三个方面的问题：第一，完善成本构成。首先要把建设成本纳入价格审定范围，其次要将工资性成本纳入价格管制范围。第二，确立公正报酬率标准。第三，取消价外加价制度，对作为成本或利润项目补充的价外加价，尽快并入价内。规范了价格构成，就把价格调整的基数确定了，在此基础上可以逐步引进价格上限。上限价格的调整也可采取“通货膨胀率——规定的生产效率增长率”的公式。根据我国各自然垄断行业的实际情况，上述公式可以做相应的调整。

其次，要合理确定差价体系。根据产品的不同环节、不同时间、不同地理位置制定不同的价格，以形成合理的自然垄断行业差价体系，使价格能真实反映产品的成本差异、供求差异。例如，对于水价，应在大量调查、分析、计算的基础上，制定出根据不同用户经济情况所规定的使用量标准，在此基础上制定出标准用量价格和超额用量价格，超额用量应是标准用量价格的多倍。而电价，应采用分时段用电方式，高峰高价，低峰低价，平峰平价，引导平衡用电。此外，对低收入居民，可在水、电、燃气、电信等公用事业服务方面享受减免价格服务，低收入标准由政府每年审定一次。

再次，要实行灵活的激励性定价方式，以刺激垄断企业提高效率。在固定价格情况下，由于企业不必在降低成本方面下任何功夫，就可以有保证地获得合理的利润；如果企业能在这个基础上降低成本，虽然可以增加利润，但下次调整价格时，新的成本水平就将被作为新的调价基数，而且调价周期越短，企业由降低成本获得的超额利润就越少，这样企业就失去了降低成本的驱动力。因此，要调动企业降低成本的积极性，社会和监管机构必须做出某种妥协，让企业在一定时间内或者在某种程度上占有降低成本带来的额外剩余。比较可行的办法是由监管机构在定价的同时也确定一个社会和企业分享降低成本好处的比例，到下次调价时把相应的成本降低额加到现有的平均成本上作为定价的基础。例如，上

一次定价时核定的营业成本(不含资本成本)为 1 元，企业的分享比例是 50%，由于经营期间企业把营业成本降低了 0.2 元，那么，在这次新调价时就以现有营业成本 0.8 元加上分享的 0.1 元，即 0.9 元为基础。这种方法的好处是以契约的方式事先确定了刺激强度，人为因素少，而且操作全部贯穿在原有的调价程序中，额外的工作量较少。

(2) 价格监管的规范化。

监管机构以公开、公正的方式为接受监管的自然垄断企业制定或调整价格。定价或调价的内容要具体化，步骤要合理化。定价或调价的内容主要包括成本审计、成本预测和资本回报率的确定。成本审计的重点是剔除可能发生的营运费和投资的虚报和过度支出。对于虚报，可采用一般的查账程序予以证实和剔除，过度支出主要集中在与企业领导人和一般职工的报酬和消费有关的项目上。对于过度支出，则需要进行社会性对比并确定一个容忍水平，不能领先于其他行业。成本预测要考虑生产要素价格等成本变动的合理因素。资本回报率的确定可以参考风险相近的行业的资料，并以不低于资本成本为原则。要将建设成本纳入价格审定范围，一些作为成本或利润项目补充的价外加价，应并入价内。

定价和调价的具体步骤应包括评估、论证、确认和公布执行等。评估是获取和查实有关成本和资本回报率等资料的过程；论证则是由专家和各个有关利益团体对评估结果和定价或调价方案进行评议，可采用价格听证会的形式进行；在充分论证的基础上，由监管机构确认后公布执行。调价可定期进行，在特殊情况下，可以由企业或者监管机构提出重新调价。最后，监管机构根据有关法规对自然垄断企业的执行情况进行严格的监督，监督的内容集中在价格政策执行情况及服务质量是否下降等问题上。监督的手段包括监管机构接受消费者投诉并在查实后给予行政罚款或者向法院提出诉讼。

监管组织体系规范化的原则应该是“分工明确、权责相衡、社会参与”。在监管组织体系的分工中，各级人民代表大会及其专门委员会作为监管法规的制定者，负责制定各级自然垄断行业的监管法规。当前要加快完善价格监管方面的法律、法规建设，对监管的目标和原则、监管的程序与组织、取得特许经营权的资格、监管机构的授权、监管机构的惩罚措施等都作出明确的规定。而且对不同的自然垄断行业可以分别立法，这样更有利于针对行业特点，并且在技术发生重大变化而有必要解除对某个行业的监管时不会产生法规的混乱。只有有法可依才能加强自然垄断产品市场的监管，创造有利于自然垄断行业发展的政策法规环境。各级政府应再根据有关的监管法律设立公用事业监管委员会和公用事业监管办公室，其中监管委员会成员聘请社会各界有关人士担任并实行任期制，负责审查特许经营权资格、定价或者调价方案，以及对违反有关法规的企业进行处罚的投票决定，而监管办公室则为监管委员会的日常办事机构，负责聘请合格的会计师事务所进行成本审计，接受消费者投诉，组织对受监管企业违反有关法律的调查及执行对企业的处罚等。受管制的企业对监管委员会的处罚决定表示不服时，可以向法院要求审判。法院根据有关的监管法规，担任仲裁者的角色。社会参与既体现在监管委员会的组成中，又更直接地反映在定价和调价方案的听证过程中。参加听证者不仅要有专家，而且应保证其中有相当比例的利益相关团体的代表。例如，在电价的调整方案听证中，监管委员会可以分批听取专家的咨询意见及一般居民、消费者权益保护组织和作为用电大户的企业对方案的不同看法。社会的广泛参与有利于加强公众监督的力度，提高价格决策的透明度，有助于监管组织中的权力制衡，同时也有利于定调价格结果得到公众的理解和支持，提高监管的效率。

本 章 小 结

(1) 政府收费，是指政府机关及授权单位为某一特定事由，向直接责任者或直接受益者的收费，是政府在税收之外参与国民收入分配，是保证其充分行使职能的重要财源。

(2) 行政性收费是指国家机关及其授权单位在行使国家管理职能中依法收取的费用，其实质是国家意志和权威的一种经济体现。

(3) 事业性收费是指非营利的国家事业单位及其类似机构在社会公共服务中，依照有关政策规定收取的费用，其实质是对服务性劳动的部分补偿。

(4) 所谓自然垄断，是指生产呈规模递增成本递减的情况。

(5) 自然垄断行业定价包括边际成本定价、平均成本定价和二部定价。



关键术语

政府收费　行政性收费　管理型收费　财政型收费　事业性收费　补偿性收费　公益性收费　福利性收费　自然垄断行业　边际成本定价　平均成本定价　二部定价

一、复习题

1. 选择题

(1) 解决自然垄断的有效措施有(　　)。

A．征税　　B．采取反垄断措施

C．公共定价　　D．收费

(2) 政府在为自然垄断产品定价时，会产生企业亏损问题的定价方法是(　　)。

A．边际成本定价　　B．二部定价

C．平均成本定价　　D．固定成本与变动成本定价

(3) 在(　　)假设基础上，二部定价法相比平均成本定价法能给社会带来更多经济福利。

A．没有或极少有消费者退出　　B．没有收入再分配问题

C．没有亏损问题　　D．有众多消费者退出

(4) 竞争市场上以保障低收入者基本生活需要为目标的公共定价主要针对以下产品(　　)。

A．奢侈品　　B．耐用消费品　　C．高档消费品　　D．生活必需品

2. 判断题

(1) 政府在对自然垄断产品实行边际成本定价时不会产生收入再分配问题。　　(　　)

(2) 在自然垄断条件下，反垄断会带来边际成本定价与生产成本最小化之间的冲突。　　(　　)

(3) 在自然垄断条件下，公共定价偏离产品边际成本是为了避免造成企业亏损。(　　)

(4) 对自然垄断产品实行二部定价法会产生大额消费者补贴小额消费者的问题。(　　)

(5) 当农产品产量和价格因受外力干扰而偏离均衡状态时，政府可通过调节主要农产品的供求数量来稳定农产品的价格。　　(　　)

3. 简答题

(1) 政府收费的含义与原则是什么？
(2) 简述政府收费与税收的区别与联系。
(3) 简述自然垄断行业形成的原因。
(4) 简述自然垄断行业的定价原则。

二、案例应用分析

构建公共财政体制的重要基础——规范非税收入管理

现状：目前，占地方财政比重相当大的非税收入管理还比较混乱。尽管实行了预算外资金管理改革，但多年来一些省份未纳入管理的非税收入还是占到了总非税收入的 60%～70%，财政对这方面资金的监管十分困难。

资料显示，20 世纪 80 年代以来，我国政府非税收入规模一直呈上升趋势，占财政收入的比重不断攀升。2004 年，我国政府非税收入突破了 6 000 亿元大关，地方政府的非税收入规模更是超常增长，占地方财政收入的比重迅速提高。安徽省安庆市，非税收入占财政收入比重连续多年在 50%以上，望江县非税收入占财政收入比重更高达 55%。

发达国家非常重视非税收入管理，并建立了严格的法律制度规范，将其作为整个财政管理的重要组成部分。国际货币基金组织的统计资料显示，发达国家(如美国、法国)的非税收入，一般占财政收入的比重为 20%左右。在加拿大，非税收入占国家财政收入的 16.8%，占地方财政收入的 27.5%；在美国，州和地方政府的财政收入 20%以上来自非税收入。

当前在非税收入管理方面仍然存在一些亟待解决的问题。

(1) 非税收入总体规模偏大。与大多数市场经济国家中央(联邦)非税收入、省(州)非税收入占本级财政收入 10%以下和 10%～20%相比，我国中央非税收入、地方非税收入约占本级财政收入 15%和 45%的比例明显偏高。

(2) 非税收入管理政出多门。大多数市场经济国家均由财政部门集中管理非税收入。我国非税收入管理相对分散。例如，行政事业性收费项目和标准分别由中央和省两级财政、价格部门牵头审批。政府性基金按规定应当集中由国务院或财政部审批，但在实际执行过程中，越权审批现象时有发生。国有资源(资产)有偿使用收入等，有相当一部分由其他部门为主负责管理。财政部门内部缺乏非税收入牵头负责机构，容易形成管理脱节。

(3) 非税收入未完全纳入预算管理。中央审批的收费项目有 10%未纳入预算管理。按有关规定，土地出让金收入应当全额缴入国库，但实际执行过程中，相当一部分未缴入国库。其他按照规定应纳入财政预算管理的非税收入，执行情况也不理想。一些已纳入财政管理的非税收入，存在与执收单位利益挂钩现象。

(4) 非税收入管理法制建设滞后。我国在非税收入管理方面至今尚未制定一部统一的法律或行政法规，《预算法》以及《预算法实施条例》基本不涉及非税收入管理。一些地方虽然制定了地方性法规，如湖南、河南、安徽、四川等颁发了《非税收入管理条例》或《非税收入管理办法》等，但是没有全面涵盖非税收入管理内容。

(资料来源：http://www.zhcfw.net/index.asp?xAction=xReadNews&NewsID=2805.)

问题：

(1) 地方政府非税收入的主要形式有哪些？
(2) 我国非税收入管理存在什么问题？
(3) 你对政府非税收入管理有何建议？



第12章 国家预算

教学目标

国家预算是由政府编制的，国家立法机构批准的，全面反映政府活动内容的财政收支计划。国家预算的原则，国家预算的分类，国家预算的编制、执行与决算，复式预算，部门预算，国库单一账户，预算法及预算外资金管理这也是本章重点掌握的内容。

教学要求

知识要点	掌握程度	相关知识
国家预算概述	了解	(1) 国家预算原则 (2) 国家预算分类
国家预算程序	了解	(1) 国家预算的编制 (2) 国家预算的执行 (3) 政府决算
复式预算	掌握	(1) 复式预算的分类 (2) 复式预算的作用
部门预算	重点掌握	(1) 国库集中收付制度 (2) 国家预算法的含义及改革
预算外资金管理	了解	(1) 预算外资金范围 (2) 预算外资金的特点 (3) 加强预算外资金管理



导入案例

中央严管三公经费倒逼《预算法》修订

2012年7月11日，财政部公布了《关于2011年中央决算的报告》，2011年中央本级“三公经费”(公务招待、公车及因公出国)财政拨款决算支出93.64亿元；同时，财政部还公布2012年中央本级“三公经费”财政拨款预算为79.84亿元，比2011年中央本级“三公经费”决算减少13.8亿元。

2012年7月9日，国务院公布《机关事务管理条例》(以下简称条例)，规定将严控“三公经费”规模和比例。各级人民政府应当定期公布公务接待费、公务用车购置和运行费、因公出国(境)费等机关运行经费的预算和决算情况。

对于超预算、超标准开支“三公经费”情节严重的，条例规定由任免机关或者监察机关对责任人员给予降级或撤职处分。

对照《预算法》与“三公经费”相关的条文，条例显得明确、严格得多，法律专家认为条例可能会倒逼正在修订中的《预算法》对“三公经费”作出更为明晰的界定，减少各级政府部门在“三公经费”使用上钻空子的机会。

1. 倒逼修法

条例规定，县级以上人民政府应当将“三公经费”纳入预算管理，严格控制“三公经费”在机关运行经费预算总额中的规模和比例。除此之外，自2012年10月1日起，县级以上各级人民政府应当依照国家有关政府信息公开的规定建立健全机关运行经费公开制度，定期公布公务接待费、公务用车购置和运行费、因公出国(境)费等机关运行经费的预算和决算情况。

“作为行政法规的条例对于‘三公经费’纳入预算作出规定，对于正在修改中的《预算法》是一个利好，它将倒逼《预算法》完善对于‘三公经费’的相关规定。”参与《预算法》修改工作的中国政法大学财税法研究中心主任施正文说，“三公经费”超标难以遏制的重要原因是《预算法》中相关规定的缺失。

1994年全国人民代表大会通过的《预算法》，对国家预算总原则、管理职权、预算收支范围、预算编制等事项作出了规定。但是限于当时从计划经济体制向市场经济体制过渡的条件限制，该法的许多内容还比较粗糙，操作性也不够强。

在法律界，现行《预算法》存在的漏洞被认为是造成各级政府预算编制粗糙的一个重要因素，现在各级政府的预算编制往往只有一个框架性的总数，公众看不懂，更无法监督。例如，在一些政府部门的资金中，只列出“基础建设经费”、“科技经费”等大而笼统的科目，涉及具体的使用情况，公众很难知晓。

2. 执行难题

虽然条例的出台被媒体赋予了厚望，希望能凭借此条例遏制“三公经费”泛滥之势，但是，学界对条例的实施前景持审慎态度，有了法律规范还不够，更重要的还是执行落实到位。

实际上，在条例出台之前，相关法律法规也对“三公经费”的规范使用作出了很多规定。

2006年10月，中共中央办公厅、国务院办公厅发出了《党政机关国内公务接待管理规定》的通知，其中第十条规定，接待单位应当严格按照接待标准提供住宿、用餐、交通等服务，不得超标准接待，不得用公款大吃大喝，不得组织到营业性娱乐、健身场所活动，不得以任何名义赠送礼金、有价证券和贵重礼品、纪念品，不得额外配发生活用品。

自2008年5月1日起施行的《政府信息公开条例》规定，县级以上各级人民政府及其部门的财政预算、决算报告，属于主动公开的政府信息内容。但是很少有政府部门主动公开此项信息。

一直以“公民申请”方式推动政府部门预算公开的吴君亮认为，虽然根据《政府信息公开条例》，“三公经费”属于主动公开的政府信息的内容，但是从中央部委到地方各级政府的“三公经费”都是一笔糊涂账，公众无法获悉详情。

2008 年 5 月，《政府信息公开条例》实施后，吴君亮曾向数十个政府部门发出了查看预算报告的申请，最终只有深圳市政府满足了他的要求。

由于缺乏透明的政府预算、决算过程，公众很难了解“三公经费”在使用过程中的具体问题，往往只是对数据产生质疑。2012 年全国“两会”前，九三学社中央拟向中国人民政治协商会议全国委员会十一届五次会议提交提案《关于遏制公款吃喝的建议》，提案列举的数据显示，全国“三公经费”仅公款吃喝一项，每年就高达 3 000 亿元。提案建议，将公款吃喝、公车私用、公款旅游“三公浪费”纳入《中华人民共和国刑法》调节范畴；“三公经费”等行政成本，纳入政绩考核范畴，决定官员仕途。而北京大学法学院教授王锡锌估算“三公经费”的数额为 9 000 亿元。

而根据财政部的汇总，2010 年中央行政单位、事业单位和其他单位“三公”支出合计 94.7 亿元，与前述 3 000 亿和 9 000 亿元的差距甚远。

3. 追责待强化

尽管《政府信息公开条例》第三十五条规定，行政机关违反本条例的规定，由监察机关、上一级行政机关责令改正；情节严重的，对行政机关直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。但是，实践中，只要没有涉及官员个人腐败问题，极少有政府工作人员因“三公经费”问题受到处罚。

条例中规定，有违反本条例规定的情形的，由上级机关责令改正，并由任免机关或者监察机关对责任人员给予警告处分；情节较重的，给予记过或者记大过处分；情节严重的，给予降级或者撤职处分。机关事务管理人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊或者贪污受贿的，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

有媒体称，条例在监督检查和责任追究方面的规定，为机关事务管理工作设置了一个“高压线”。

按照财政部的要求，从 2012 年 7 月 19 日起有关中央部门将向社会公开 2011 年部门决算，并同时公开“三公经费”和行政经费等有关数据。在此之前，财政部已经着重强调了 2012 年中央本级“三公经费”预算比 2011 年“三公经费”决算减少 13.8 亿元。

12.1 国家预算概述

12.1.1 国家预算的概念

国家预算，又称财政预算，是由政府编制的，国家立法机构批准的，全面反映政府活动内容的财政收支计划，是政府分配财政资金的重要工具。它是各级政府的基本财政收支计划，它的功能首先是反映政府的财政收支状况。

从形式上看，国家预算就是按一定标准将财政收入和支出分门别类地列入特定的表格，可以使人们清楚地了解政府的财政活动，成为反映政府财政活动的一面镜子。

从实际经济内容来看，国家预算的编制是政府对财政收支的计划安排，预算的执行是财政收支的筹措和使用过程，决算则是国家预算执行的总结。

从作用上看，国家预算反映的是政府集中支配的财力的来源、规模和使用方向，通过

国家预算所确定的财政收支规模与结构，又从财力上决定了政府活动的范围、方向和国家政策。同时，由于国家预算要经过国家权力机构的审批方才生效，因而又是国家的重要立法文件，体现国家权力机构和全体公民对政府活动的制约与监督。

12.1.2 国家预算的体系

国家预算也就是政府收支预算，一般来说，有一级政府即有一级财政收支活动主体，也就应有一级预算。在现代社会，大多数国家都实行多级预算，从而也就产生了国家预算的体系问题。

国家预算一般由中央预算和地方预算组成。与中央预算和地方预算有联系的一个概念是总预算。一般说来，一级政府在一般性财政收支之外，往往还有一些特别项目的收支预算，如政府所有企业的财务收支、特别工程的收支等。在相当长时期内，这类收支与政府的一般财政收支是分别核算的，这种做法有损于预算的统一性和完整性，因而现代国家都是合并在一起并统一列表核算，于是形成总预算。同时一级政府的总预算不仅包括本级一般财政收支和特别预算，也包括下级政府的总预算，从而形成完整的国家预算体系。

我国国家预算组成体系是按照一级政权设立一级预算的原则建立的。《中华人民共和国宪法》规定，国家机构由全国人民代表大会、国务院、地方各级人民代表大会和各级人民政府组成。与政权结构相适应，并同时结合我国行政区域的划分，国家预算由中央预算和地方预算组成，地方预算由省(直辖市、自治区、计划单列市)、市、县(市、自治县)和乡镇预算组成。

12.1.3 国家预算的原则

国家预算原则是指国家预算的编制和执行中应遵循的指导思想。自国家预算产生之后，就开始了对预算原则的探索，形成各种各样的思想和主张。从各国实践来看，影响较大并为世界大多数国家所接受的，主要有五条原则。

1. 公开性

国家预算及其执行情况必须采取一定的形式公之于众，不仅要置于立法机关的监督之下，还要让全体国民了解财政收支情况，并置于全体国民的监督之下。

2. 可靠性

国家预算是一个法律文件，是按法定程序形成的国家收支计划。因此，每一收支项目的数字指标必须依据充分确实的资料，进行科学计算，不得假定、估算，更不能任意编造。

3. 完整性

该列入国家预算的一切财政收支都要反映在预算中，不得打埋伏、造假账、预算外另列预算。国家允许的预算外收支，也应在预算中有所反映。

4. 统一性

各级政府都设有财政部门，也有相应的预算，各级共同组成统一的国家预算。这就要求设立统一的预算科目，每个科目都要严格按统一的口径、程序计算和填列。

5. 年度性

所谓预算的年度性原则，是指政府必须按照法定预算年度编制国家预算，这一预算要

反映全年的财政收支活动，同时不允许将不属于本年度财政收支的内容列入本年度的国家预算之中。

任何一个国家预算的编制和实现，都要有时间上的界定，即预算年度。它是指预算收支起讫的有效期限。国家预算通常按年度编制和执行，因此有“财政年度”或“预算年度”概念，依据起止时间的不同，财政年度有历年制和跨年制两种。历年制的财政年度的起止时间同公历年度的起止时间相同，即从 1 月 1 日起到同年的 12 月 31 日止。按照《预算法》规定，我国的财政年度采用历年制；跨年制的财政年度跨两个日历年度，如美国的财政年度则采用跨年制，即从当年的 10 月 1 日起到次年的 9 月 30 日止；日本和英国的跨年制预算则是从当年的 4 月 1 日起到次年的 3 月 31 日止。各国税收缴纳时间和立法机关召开会议的时间不一样，所以起讫日期不同。

12.1.4 国家预算的分类

1. 以预算形式的差别为依据分类

以预算形式的差别为依据分类，国家预算可分为单式预算和复式预算。

1) 单式预算

单式预算是指国家财政收支计划通过一个统一的表格来反映，这种编制形式结构简单，方法简便，能明确地反映预算的全貌，但缺点是不能明确地反映各项收支的差别和财政赤字的成因。

20 世纪 30 年代以前，世界各国均采取单式预算制，单式预算采用的国家最多，使用时间最长。单式预算制是将政府的全部财政收支汇编在一个统一的预算表之中，因而能从整体上反映年度内政府财政收支情况，便于了解政府财政的全貌，完整性强，体现了国库统一和会计统一的原则要求，也便于立法机关的审议批准和社会公众了解。

单式预算符合自由资本主义时期“健全财政”的原则，与当时国家职能的简化、财政活动范围的狭小，以及人们对财政计划的透明、公开、简单的要求是合拍的，因而在当时的历史条件下起到了监督和控制政府财政收支的作用。20 世纪 30 年代以后，为调控经济，单式预算不能适应要求，因此采用了复式预算。

2) 复式预算

复式预算则指国家财政收支计划通过两个以上的表格来反映。由于各个国家的经济体制等不同，同样实行复式预算制的国家，复式预算的构成也不同。有些国家，如日本等国的国家预算分为经常预算(或经费预算)、资本预算和特别预算；有些国家，如英国等的国国家预算分为“上限”和“下限”；有些国家，如中国等国的国家预算分为公共预算、国有资产经营预算、特别预算。

复式预算是政府干预经济的产物。20 世纪 30 年代，世界性的经济大危机之后，政府开始干预经济，并且随着经济的发展，干预的范围越来越广。相应地，政府开支加大，正常收入已不能满足支出需要，不得不依靠举债。后来在凯恩斯赤字财政政策理论的影响下，举债成为政府的常事且数量也越来越大。债务不同于其他财政收入，它要还本付息。这就要求债务收入应安排那些可以带来收益的项目，以保证债务的归还。因而有必要将政府的支出划分为一般性支出和有收益资本性支出，复式预算便应运而生了。

(1) 复式预算与单式预算相比具有以下特点：

一是政府一般行政上的经常性支出以经常性财政收(主要是税收收入)来供应，并保持相对稳定，目的是保证国家行政管理职能的连续性。

二是投资或资本性支出应以经常预算的节余来供应，不足部分可通过举债来解决。

三是对于临时性的特殊需要，可以通过开征临时性税种，设立特别预算来解决。

(2) 复式预算的优点如下：首先，由于复式预算是按支出性质严格区分经常性支出和资本性支出，便于政府将大部分债务收入用于资本性支出；其次，复式预算可使立法机关能够明确了解债务用途，便于审查；再次，预算上列明债务收入用于资本性支出后，使公众了解政府债务取得收益状况，从而踊跃购买债务。因此，复式预算产生以后，已迅速地发展成为国际的预算编制方式。

我国长期实行的是单式预算，自 1992 年起，中央和省一级政府预算开始采用复式预算形式进行编制，自 1994 年起，各级预算均采用复式预算进行编制。

2. *以预算支出安排方式的差别为依据分类*

以预算支出安排方式的差别为依据分类，国家预算可分为增量预算(incremental budget)和零基预算(zero-based budget)。

1) 增量预算

增量预算又称调整预算，指新的财政年度的收支计划指标以上年度指标执行数为基础，并考虑本年度的实际情况之后调整确定。增量预算的要点是先逐项确定支出预算，以各项支出上年度的支出数为依据，以人员经费的保障为重点。其优点是预算编制方法简便、容易操作。缺点是以前期预算的实际执行结果为基础，不可避免地受到既成事实的影响，易使预算中的某些不合理因素得以长期沿袭，因而有一定的局限性。同时，也容易使基层预算单位养成资金使用上“等、靠、要”的思维习惯，滋长预算分配中的平均主义和简单化，不利于调动各部门增收节支的积极性。

2) 零基预算

零基预算则指财政收支计划指标的确定，只以当时社会经济发展的实际为依据，不考虑以前的财政收支状况。零基预算的优点是有利于优化支出结构，提高预算效率，控制预算结构，但要求具备科学的预算和评估方法及统一的标准。它于 1978 年在美国公共部门预算中采用，并对许多国家政府预算改革产生了深远影响。但 20 世纪 80 年代零基预算却退出了美国的预算舞台，这表明零基预算还存在一定问题。我国从 20 世纪 90 年代中期开始大力提倡并推行零基预算，截至 2003 年，财政部要求所有的中央政府机关必须采用零基预算模式。在部门预算改革中，零基预算曾被视为一种最佳的预算编制模式。但从实践看，零基预算的效果存在很大争议。零基预算事实上还未成为确定的编制预算的一般方法，通常只用于具体收支项目上。世界各国的预算，无论是单式预算或是复式预算，主要仍采用增量预算法。

我国的国家预算，过去一直是单式预算，近年来开始实行复式预算，主要采用增量预算，同时在具体收支项目计划和核算上也采用类似项目预算和零基预算方法。近年来，我国的有些省市开始试行零基预算法，并取得一定的成效和经验。合理地吸收先进的预算形式和方法，是我国经济体制改革的客观要求，但也不能照搬西方国家的形式和方法，必须同我国的具体情况相结合，才是可取的。


知识链接

我国零基预算的实践

湖北、河南、陕西、甘肃、云南、福建、广东和河北八省先后实行零基预算。

湖北、河南、陕西三省实行零基预算的具体做法大致相同。首先，这些省份实施零基预算的直接动因是控制预算总额，缓解财政压力。其次，强化定额管理，统一预算标准。再次，按照定员定额标准和基本数字台账，从零开始，分三个部分编制预算：人员和公费支出分别按照核定的人数和开支标准核算，专项经费由财政部门根据轻重缓急分别予以确定。

甘肃省按核定的实有人数和规定的工资标准全员核定人事支出。在公费支出方面，行政机关根据职能和工作性质，参考以前年度支出分类核定，事业单位根据工作性质和业务量确定标准、分类核定；专项经费按照“总量控制，统筹考虑，优化结构，保证重点”的要求分项排列、逐项审核、一年一定。总体看，这样做具有优先安排教育、科技、农业、救灾扶贫和社会保障等重点支出和各项需要的特点。

云南省人事支出与公费支出统称为正常经费，正常经费预算采用“划分档次、确定定额、不做基数、逐年审核”办法编制；在专项支出方面，各单位按照专款预算编制表格填报，依项目轻重缓急顺序排列。

福建省按照“收支统管、核定收支、定额拨补、超支自负、结余留用”的方法编制零基预算，提供“在职人员公用经费定额参照表”，将单位的公用经费支出规模控制在一定幅度内，分类制定定额，实施定员定额管理。

广东省和河北省核定人事支出和公费支出采用了以公式为基础的定额定员方法，专项支出采用部分基数法和部分零基预算的模式。

(资料来源：http://www.nmg.cei.gov.cn/tszs/201211/t20121/06-84721.html.)

3. 按照收支管理范围分类

按照收支管理范围分类，国家预算可分为总预算(general budget)、部门预算(department budget)和单位预算(unit budget)。

1) 总预算

总预算是指各级政府的预算，由汇总的本级国家预算和汇总的下一级总预算汇编而成，不仅包括本级一级财政支出和特别预算，也包括下级政府的总预算。

2) 部门预算

部门预算是编制国家预算的一种具体制度和方法，它是由各级政府的各个部门编制的，反映各个部门所有的收入和支出的国家预算。各部门预算由本部门所属各单位预算组成。部门预算的实施，严格了预算管理，增加了政府工作的透明度，是防止腐败的重要手段和预防措施之一，是当前财政改革的重要内容。

3) 单位预算

单位预算是政府预算的基本组成部分，是各级政府的直属机关就其本身及所属行政事业单位的年度经费收支所汇编的预算，另外还包括企业财务收支计划中与财政有关的部分。在我国，根据经费领拨关系和行政隶属关系，单位预算可分为一级单位预算、二级单位预算和基层单位预算，它是机关本身及其所属单位履行其职责或事业计划的财力保证，是各级总预算构成的基本单位。

4. 按照项目能否直接反映其经济效果分类

按照项目能否直接反映其经济效果分类，国家预算可分为项目预算和绩效预算。

1) 项目预算

项目预算是指只反映项目的用途和支出金额，而不考虑其支出经济效果的预算。具体说就是有关部门先制订需要从事的事业计划和工程计划，再依据政府职责和施政计划选定执行实施方案，确定实施方案所需的支出费用所编制的预算。

2) 绩效预算

绩效预算是指根据成本-效益比较的原则，决定支出项目是否必要及其金额大小的预算形式。绩效预算是一种以目标为导向的、项目成本为衡量标准、业绩评价为核心的预算管理办法，是一种比较科学的预算方法。绩效预算法是以经济社会发展战略和规划为导向、以绩效(效益)为目标、以成本为基础、关注公共产出、强调预算结果的预算编制方法。其特点有两方面：一是绩效预算重视对预算支出效益的考察，预算可以明确反映出所产生的预计效益；二是按职责、用途和最终产品进行分类，并根据最终产品的单位成本和以前计划的执行情况来评判支出是否符合效率原则。它代表了预算改革的方向，具有很高的价值。

绩效预算的主要特点如下：

(1) 强调支出最终结果的产出预算，突出预算权责结合，有效抑制预算最大化的冲动。绩效预算通过制定公共支出的绩效目标，建立预算绩效评价体系，逐步实现对财政资金从注重资金投入的管理转向注重对支出效果的管理，其根本目的是提高公共支出的“货币价值”，即使纳税人缴纳给政府的税款在使用后能创造出最大的货币价值。因此，政策制定者只对支出进行目标和总量的集中控制，在确定支出目标和支出总额中发挥主导作用，在规定资金的大致使用方向下，下放预算执行中的决策权，增大各个部门的资金支配空间，赋予了部门更大的预算执行权，部门可以根据条件的变化及自身的特性较为灵活地安排资金的使用，更好地调动各部门的积极性，从管人转向管事。

(2) 注重成本核算，更新政府管理理念。绩效预算把政府作为提供公共品的经济部门，以对公共品的投入产出核算为依据来编制预算，从而降低公共品的供给成本，提高财政资金的使用效益。绩效预算强调预算支出效益，重视预算执行结果，将政府预算建立在可衡量的绩效基础上，增强了预算资源分配与政府部门绩效之间的联系；对政府提供公共服务的质量与成本的关注，有助于促进政府决算程序规范化和民主化；绩效预算促使政府部门按照成本效益原则优化资源配置，有助于部门和财政管理方式创新与变革，提高财政支出资金的有效性。

(3) 以科学合理的绩效评价指标体系为基础，以绩效合同为保障。绩效预算要求预算执行者对结果负责，要求在预算和绩效之间建立直接的联系，从而将资金分配给那些在绩效评估具有优势的部门或项目，这时，资源配置实际上是在各个部门或项目预期可实现的结果之间进行比较权衡，公共部门的行为结果或目标往往是多样的，而且许多是抽象的，所以，绩效预算的实施依赖于发展出一套可操作的绩效测量方式，以将抽象的政府行为目标具体化为可测量的绩效评价指标体系。

12.2 国家预算程序

国家预算周期过程，起于一个财政年度开始以前，而止于一个财政年度结束之后。世界各国的预算周期一般分为预算编制、预算执行、预算调整和政府决算四个阶段。

12.2.1 国家预算的编制

在各级政府领导下，由各级政府财政部门负责组织各级政府预算的编制工作。中央预算和国家预算的编制一般包括准备阶段、编制阶段和审核批准阶段。

1. 预算编制前的准备工作

在准备阶段，要做好两项工作：一是明确内容；二是找准依据。

(1) 中央政府制定经济社会发展规划，下达编制预算的指示。

为编制国家的经济社会发展规划，中央政府需召开省级地方政府行政长官及各部部长会议，确定下年度经济社会发展的基本目标，同时，向省、直辖市、自治区政府和中央部门下达编制下年度预算草案的指示，提出编制预算草案的基本原则和要求。

(2) 财政部门测算预算收支指标。

《预算法》规定，中央预算和地方各级政府预算应当依据上一年度的预算执行情况和本年度的收支预测进行编制。通过总结、分析和预测，掌握财政收支及业务活动的变化情况，找出影响本期预算的各种因素，剔除上年一次性或临时性的因素，了解本年度国家经济社会发展规划对预算的要求，分析本年度经济社会发展及国家有关政策对预算的影响。

预算必须与政策目标挂钩，在预算编制前，应对预算年度的政策目标做具体的研究与评估，排列优先次序，使预算与预测、预算与政策有机地结合起来。

(3) 财政部制定并颁发国家预算科目和表格，具体部署和安排预算编制事项。

财政部根据国务院有关编制下一年度预算草案的指示，部署编制预算草案的具体事项，每年第四季度由财政部制定统一的预算表格，包括财政总预算表格和单位预算表格。各预算编制单位要熟悉预算科目和表格，保证预算的统一性和规范性。每年要通过召开会议或发布通知、指示等形式，部署预算编制的内容、方针和任务，各主要收支预算的编制要求、编制方法、报送程序、份数与期限，等等。

2. 部门预算的编制

编制预算是预算管理的起点，预算编制要坚持量力而行、收支平衡的原则，以国家的财政经济方针和有关法律法规为指导，以国民经济和社会发展规划的主要指标为基础，以上一年预算执行情况和本年收支预测为依据，积极稳妥地安排各项收支指标，做到收入稳固可靠，支出留有后备，把预算收支安排、建立在科学合理的基础上。

国家预算和各级地方预算由中央和地方各级政府财政部门编制，我国预算草案在当年全国和地方各级人民代表大会召开之前确定。预算编审的组织程序按“自下而上、自上而下、两上两下、上下结合”的方式进行。

1) 单位、部门提出概算

单位、部门提出概算即由单位、部门自下而上向财政部门上报预算建议数。单位根据预算年度工作计划、任务和收支增减因素，按财政部门规定的预算报表格式，提出由各项收支组成的概算，逐级汇总后，按规定的时间由主管部门报送同级财政部门。各部门上报的预算建议数要体现国家的有关政策，符合国民经济和社会发展规划的要求，与财力相适应。

2) 财政部门下达预算指标

财政部门根据政策法规、经济社会发展规划和各项收支测算所确定的预算数额，以及

本级政府批准的预算外资金收支计划，自上而下按预算级次下达预算控制数或预算指标，包括预算拨款指标和预算外资金核拨数额，预算指标逐级下达直至基层预算单位。

3) 汇编预算

单位根据所下达的预算指标，调整核实本单位各项收支，结合单位的其他收支，按照预算编报的要求，正式编制年度预算和预算外资金收支计划。编制完成后，按照规定程序逐级报送主管预算部门，经主管预算部门审核汇总，形成部门预算，报送同级财政部门。财政部门对上报的部门预算审核汇总后形成本级预算草案，并报同级政府。省、自治区、直辖市财政部门汇总的本级总预算草案，应报送财政部。

对预算草案进行初步审核。预算草案是指各级政府、各部门、各单位编制的未经法定程序审查和批准的财政收支计划。各部门负责本部门所属各单位预算草案的审核，并汇总编制本部门的预算草案，报同级财政部门审核；各级财政部门在本级人民代表大会召开前的规定时间，将本级预算草案提交人民代表大会常务委员会及专门委员会进行初步审查。

为适应社会主义市场经济发展和建立公共财政体制的要求，我国政府从 1998 年开始，进行了以部门预算等为主的预算管理体制改革。其总体目标是公开透明、科学规范、廉洁高效、完整统一。部门预算可以看作政府和立法机构对预算进行管理和控制的基本框架。

3. 国家预算的审核批准

各级政府提交的预算草案要经同级人民代表大会审核批准，经人民代表大会审批后的预算成为当年的正式预算。财政部门要将经批准的本级预算在规定期限内向各部门批复下达，各主管部门再在部门预算的范围内批复所属各单位预算。批复下达的预算成为预算执行的依据。

实行“两上两下”的预算编报和审批程序，可使财政部门在预算编制过程中，与其他部门、单位充分交流信息，沟通情况，有利于提高预算编制的科学性和准确性。

在西方国家，批准国家预算的权力在议会。凡实行两院制(众议院和参议院)国家，两院均有审批之权，只是众议院权力大于参议院，居于优先地位，拥有最后批准权，如美国、德国、意大利等国。我国国家预算的批准权在全国人民代表大会(或常务委员会)，审批的程序如下：

第一步，由财政部部长代表国务院向大会作国家预算(草案)报告；

第二步，全国人民代表大会财政经济委员会对国家预算草案作全面审查，并向大会主席团报告审查结果；

第三步，经过全国人民代表大会(或常务委员会)审查并投票，作出批准(或修正)国家预算决议。

地方各级政府财政预算审批程序同上，只是同级人民代表大会批准后还要报上级政府备案。

12.2.2 国家预算的执行

1. 国家预算执行的任务

预算执行是预算管理的中心环节。政府是预算执行的主体，财政税务部门是预算执行的职能机构。预算执行的任务：一是积极组织预算收入；二是及时、正确安排预算支出；三是不断组织预算新的收支平衡；四是加强预算执行中的监督。

1) 预算收入执行

预算收入执行包括预算收入的组织征收和管理、收纳入库、划分报解和退付等各项业务工作。预算收入执行的一般要求如下。

(1) 预算收入征收部门要积极组织。预算收入各级财政、税务、海关等预算收入征收部门，必须依照有关法律、行政法规和财政部的有关规定，积极组织收入。特别是承担组织国家财政收入重任的各级税务机构要严格贯彻执行各项税收法律、法规，加强税收征管，抓好税收的日常征收，坚决清缴拖欠税款，把应缴预算的收入及时、足额地征收上来。预算收入征收上来以后，应按照财政管理体制的规定及时将预算收入缴入中央国库和地方国库。即属于哪级预算收入就直接划入哪级国库。未经财政部门批准，任何征收部门不得将预算收入存入在国库外设立的过渡性账户。

(2) 不得擅自减征、免征或缓征预算收入。各项预算收入的减征、免征或者缓征，必须按照有关法律、行政法规和财政部的有关规定办理。任何单位和个人都不得擅自决定减征、免征、缓征应征的预算收入。

(3) 不得截留占用预算收入。不论是预算收入征收部门，还是负有预算收入上缴任务的部门和单位，都必须依照有关法律、行政法规和财政部的有关规定，将应当上缴的预算收入，按照规定的预算级次、预算科目、缴库方式和期限缴入国库，不得截留、占用、挪用或者拖欠。

2) 预算支出执行

国家预算支出的执行是财政部门、上级主管部门和国家金库通过国家规定的办法，向用款单位进行拨付财政资金的分配活动。各级政府财政部门必须按照法律、行政法规和国务院财务部门的规定，及时、足额地拨付预算支出资金，预算规定的各项支出必须及时足额地拨付。

(1) 预算拨款原则。

一是按预算计划拨款。即办理预算拨款要按核定的年度支出预算和季度分月用款计划拨款，不能办理无预算、无计划拨款，也不能办理超预算、超计划拨款。

二是按事业进度拨款。即根据事业进度和上期用款单位的资金结存情况合理拨付资金。

三是按核定的支出用途拨款。即各级财政部门办理预算拨款时，应根据预算规定的资金用途拨付，不得随意改变支出用途，以保证国家核定的行政任务和事业计划正确地执行。

四是按预算级次拨款。即各支出预算部门和单位，都要按国家规定的预算级次逐级办理预算拨款的领拨。

(2) 预算支出实现方式的改革。在预算支出的实现方式上，我国建立了规范化的政府采购制度，这是我国公共财政制度建设的一项重要内容。政府采购是以政府为主体的，为满足社会公共需求而进行的采购行为和活动。政府采购制度则是对政府采购行为的制度化和规范化，是指国家立法机构与相关管理部门，为规范政府采购行为而制定的一系列法律制度。

3) 预算平衡

预算平衡是相对的，不平衡是绝对的，组织预算平衡是预算执行中经常性的工作。财政部门要根据客观情况的变化，调整预算，组织新的预算平衡，保证国家预算收支任务的实现。这就要求在执行国家预算的过程中，缓解减收增支的矛盾，尽量减轻不利因素的影响。

4) 预算管理

政府部门为了确保政策目标的是实现，一方面要建立一个良好的预算执行的控制程序，加强预算监督，严格执行预算管理制度，监督检查各地方、各部门，促使其正确地贯彻执行各项财政、财务、税法法令和制度；另一方面，将控制的重心转向预算绩效，要求支出部门和机构对预算资源使用的结果负责。

2. 国家预算执行的机构

在我国，国家预算执行的领导机关是国务院，地方预算执行的领导机关是地方各级人民政府。财政部和地方政府财政机构具体负责本级预算的执行，并指导和监督下级预算执行。

(1) 收入征收机构。主要包括税务部门和海关，税务部门主要负责征收并管理各项工商税收、企业所得税和国家交办的其他收入任务的执行。海关主要负责关税的征收管理，并代理税务机关征收进出口货物的增值税、消费税和其他有关税收，以及海关罚没收入。

(2) 预算支出的执行机构。主要包括国家政策性银行和有关商业银行。

(3) 政府预算资金的出纳机构。预算资金的收纳、保管和拨付，即出纳业务，由国家金库(简称国库)负责办理。

① 国家金库的设置。从世界范围看，国库体制的类型一般有三种：独立国库制(采用国家很少，如芬兰)、委托国库制(采用国家较多，如美国、英国、法国、德国、日本等)和银行制(如美国的州和地方财政及蒙古国)。

我国采用委托国库制，由中央银行即中国人民银行经理国家金库，执行政府预算出纳业务。不设中央银行的地方，国库业务委托当地的商业银行办理。

② 国家金库对预算收入的收纳、划分和报解。国家金库对每天收纳入库的预算收入都要按预算级次逐级划分、上报和解缴。

各级预算收入一律以缴入基层国库即支库的数额正式入库。

(4) 国民经济各部门。预算收入主要来自国民经济各部门，预算支出都要通过各部门、各单位分配和使用。对于执行过程中必需的预算调整，超出了政府法定权限的，要报请同级人民代表大会常务委员会审批，未经批准，不得调整预算。各级政府有责任监督下级政府的预算执行；各级财政部门有责任监督本级各部门预算的执行，并做好预算执行情况的分析，向本级政府和上级财政部门报告本级预算的执行情况。

3. 国家预算调整

预算调整是预算执行的一项重要程序。预算调整是指经过批准的各级预算，在执行中因特殊情况需要增加支出或者减少收入，使总支出超过总收入或使原举借债务的数额增加。预算调整，必须经各级人民代表大会常务委员会的审查和批准；未经批准，不得调整预算。各部门、各单位的预算支出，不同科目间需要调整使用的，必须按财政部的规定报经批准。

12.2.3 政府决算

政府决算是对预算执行的检查、评估和总结。通过编制决算，一方面全面反映预算执行的结果；另一方面总结预算管理中的经验，以利于提高预算管理水平。在决算的编制中，要画清预算年度、预算级次和资金界限，做到收支数字准确，内容完整，报送及时。

政府决算包括决算报表和文字说明两个部分，按我国统一的决算体系逐级汇编而成。决算

草案由各级政府、各部门、各单位，在每一预算年度终了后按国务院规定的时间编制，由国务院财政部门部署。决算草案的审批和预算草案的审批的程序相同，地方各级政府各级政府决算批准后，财政部门要向本级各部门批复决算，还应将经批准的决算，报上一级政府备案。

1. 政府决算的过程

(1) 准备阶段每年第四季度，各级财政部门分别下达编制本级政府决算草案的原则、要求、方法和报送期限，并组织年终清理结算。

(2) 编制阶段各支出部门按照有关要求编制本部门决算草案，并逐级上报汇总。

(3) 审查阶段各级财政部门对同级政府收支总决算进行审查。

(4) 审批阶段经各级财政部门审查后的总决算草案，报经本级人民政府审核通过，并提请同级人民代表大会批准。

2. 政府决算的组成

政府决算可分为中央财政决算与地方财政决算；总决算和单位决算。我国总决算由中央总决算和地方总决算组成；地方总决算又分为省、市、县、乡四级总决算单位决算和由执行单位预算的行政、事业单位编制的决算。

12.2.4 国家预算环节的相互分离机制

科学设置机构、明确职责分工、合理配备人员，有利于从机构上保证财政职能的优化和财政资金的安全运行，提高工作效率。预算环节的分离机制是指预算编制、审批、执行、监督相分离的预算管理新机制。预算环节分离的机制包括内、外两个层面，即政府行政体系内部和外部的组织结构，后者表现为财政编制、立法审批、职能部门执行、审计监督的相互分离机制。对于前者，在我国主要是财政内设机构分别履行以上有关职能而形成的相互分离机制，基本构架如下。

(1) 成立专职预算编制机构。该机构的主要职责是：拟定预算编制的指导思想、原则、措施，以及编制年度财政预算的有关文件；拟订年度收入计划并据此测算财力；制定支出政策、公用经费支出标准和定额；拟定本级财政收支总盘子草案；审核部门提出的下年度预算建议计划，及财政业务主管机构提供的分管部门年度发展计划和事业发展性专项资金预算建议，汇总草拟预算，提出部门预算安排意见，按程序批准后，直接批复部门预算；负责管理预算内外资金总指标，统一办理预算追加和资金调度等事宜。此外，对影响预算编制的各相关因素进行调查摸底，掌握详细底数，及时提供有关情况；建立预算基础数据库，将部门和单位的机构、人员、财务、资金、大型设备、办公设施等基础资料和动态变化情况输入计算机，建立档案；建立财政专项资金投放项目库，随时将各有关处提供的项目输入微机，予以备案，为滚动编制项目预算提供依据；为各部门和社会有关方面提供有关预算定额、预算支出政策等咨询。

(2) 成立预算审核机构。预算审核机构包括财政机关内部和外部的审核机构。外部的审核机构一般为人民代表大会。财政内设的审核机构主要负责对预算编制机构提出的年度预算建议计划进行审核和评定，并依托现有机构设置进行职责的细分化，由主管业务机构审核部门正常人员经费和公用经费；由综合管理机构审核部门政府基金收入、行政性收费和预算外收入建议计划。预算编制机构根据审核机构的审核意见，结合本级财力统筹考虑

后，提出财政收支预算建议计划并按程序上报。预算报经人民代表大会批准后，由预算编制机构直接批复到部门。

(3) 成立总预算执行机构。将总预算会计职责独立，并入财政的国库管理机构，成立总预算执行机构，负责办理具体预算执行工作。其职责包括：负责管理财政预算内、外资金账户，核算并拨付所有财政预算内外资金拨款，编制财政预算内外总决算，管理部门和单位的人员工资银行化工作，与部门主管机构一起负责预算的执行。各主管业务部门的主要职责是预算的执行和监督，侧重于分析、论证、筛选部门事业发展和生产建设专项资金项目。

(4) 建立专职监督与业务管理机构日常监督相结合的双重监督机制，实现对预算编制、执行全过程的监督。我国以编制部门预算为主线调整了财政内部机构的设置，建立起预算编制、预算执行、监督检查相分离和相互制衡的预算管理制度，可改变过去由多个业务机构既参与编制预算又负责预算执行的现状，避免传统预算管理编制、执行职责界定不清，部门交叉扯皮的弊端，使得预算四个环节在工作中清楚划分，相互分离，各负其责，使各环节一脉相承但又彼此相对独立运作。



知识链接

2012年中央和地方预算草案

1. 当前我国财政经济形势

2012年我国经济发展面临的形势更加复杂，财政收支矛盾比较突出。

2. 财政预算编制和财政工作总体要求

根据中央决策部署，2012年财政预算编制和财政工作，将实施积极的财政政策，主要体现在以下几个方面：一是完善结构性减税政策，减轻企业和居民负担；二是增加居民收入，提高消费能力；三是进一步优化支出结构，着力保障和改善民生；四是促进经济结构调整和区域协调发展，推动经济发展方式加快转变。

2012年，全国财政将在统筹兼顾的基础上集中财力办几件保障和改善民生的大事：一是加大教育投入力度，确保实现国家财政性教育经费支出占GDP4%的目标；二是加快推进社会保障体系建设，实现新型农村和城镇居民社会养老保险制度全覆盖；三是深化医药卫生体制改革，提高新型农村合作医疗和城镇居民基本医疗保险的财政补助标准，加快公立医院改革试点，缓解看病贵、看病难的问题；四是扎实推进保障性安居工程建设，在做好未完工项目建设的同时，新开工建设700万套以上，缓解城镇低收入群众、新就业职工、农民工住房困难问题；五是大力促进文化发展繁荣，保证公共财政对文化建设投入的增长幅度高于财政经常性收入增长幅度，更好地满足人民群众精神文化需求；六是加大强农惠农富农政策力度，大力支持农田水利等农村生产生活基础设施建设，着力推动农业科技创新，促进农业增产、农民增收和农村繁荣。

3. 公共财政预算安排情况

2012年公共财政预算主要指标拟安排如下：中央财政收入55 920亿元，比2011年执行数(下同)增长9%；从中央预算稳定调节基金调入2 700亿元，合计可使用的收入总量为58 620亿元。中央财政支出总量64 120亿元，增长13.7%。其中，中央本级支出18 519亿元，增长12.1%；中央对地方税收返还和转移支付45 101亿元，增长13%；中央预备费500亿元，与2011年预算持平。收支总量相抵，中央财政赤字5 500亿元，比2011年执行数减少1 000亿元。中央财政国债余额限额82 708.35亿元。

根据地方预算初步安排情况，中央财政代编的地方本级收入57 680亿元，增长10%，加上中央对地方税收返还和转移支付45 101亿元，地方财政收入合计102 781亿元；中央代地方发债2 500亿元。地方

财政支出 105 281 亿元，增长 13.9%。发行地方债比上年增加 500 亿元。

汇总中央和地方预算安排，全国财政收入 113 600 亿元，增长 9.5%。加上从中央预算稳定调节基金调入 2 700 亿元，可安排的收入总量为 116 300 亿元。全国财政支出 124 300 亿元，增长 14.1%。收支差额 8 000 亿元(其中，中央财政赤字 5 500 亿元)，比上年减少 500 亿元，占 GDP 的比重下降到 1.5%左右。2012 年中央财政主要收入项目指标拟安排如下：国内增值税 20 250 亿元，增长 10.8%；国内消费税 7 700 亿元，增长 11%；关税和进口货物增值税、消费税 17 528 亿元，增长 8.7%；企业所得税 11 120 亿元，增长 11%；个人所得税 3 400 亿元，下降 6.4%；出口货物退增值税、消费税 9 950 亿元，增长 8.1%；非税收入 2 826 亿元，增长 5.6%。

中央财政主要支出项目拟安排如下：教育支出 3 781.32 亿元，增长 16.4%；科学技术支出 2 285.46 亿元，增长 12.4%；文化体育与传媒支出 493.84 亿元，增长 18.7%；医疗卫生支出 2 035.05 亿元，增长 16.4%；社会保障和就业支出 5 750.73 亿元，增长 21.9%；住房保障支出 2 117.55 亿元，增长 23.1%；农林水事务支出 5 491.45 亿元，增长 14.8%；节能环保支出 1 769.1 亿元，增长 9%；交通运输支出 3 565.93 亿元，增长 8.1%；资源勘探电力信息等事务支出 877.26 亿元，增长 6.1%；粮油物资储备事务支出 974.19 亿元，增长 9.4%；国防支出 6 503.11 亿元，增长 11.4%；公共安全支出 1 826.64 亿元，增长 7.7%。

中央对地方税收返还和转移支付安排情况：中央对地方税收返还和转移支付 45 101 亿元，增长 13%。其中：税收返还 5 188.55 亿元，增长 2.2%；一般性转移支付 22 526.19 亿元，增长 23.1%；专项转移支付 17 386.26 亿元，增长 5.2%。

汇总各项支出，2012 年中央财政用在与人民群众生活直接相关的教育、医疗卫生、社会保障和就业、住房保障、文化方面的民生支出安排合计 13 848 亿元，增长 19.8%；用在农业水利、公共交通运输、节能环保、城乡社区事务等方面与民生相关的支出安排合计 15 124 亿元；中央对地方税收返还和一般性转移支付大部分也将用于保障和改善民生。中央财政用于“三农”的支出安排合计 12 286.6 亿元，增长 17.9%。中央基建投资安排合计 4 026 亿元。

4. 政府性基金预算安排情况

中央政府性基金收入 2 990.35 亿元，下降 4.3%。加上上年结转收入 817.31 亿元，可安排的中央政府性基金收入总量为 3 807.66 亿元。中央政府性基金支出 3 807.66 亿元，增长 22.7%。地方政府性基金本级收入 31 806.41 亿元，下降 16.8%。加上中央政府性基金对地方转移支付 1 310.33 亿元，地方政府性基金收入为 33 116.74 亿元。地方政府性基金支出 33 116.74 亿元，下降 11.7%。

汇总中央和地方预算安排，全国政府性基金收入 34 796.76 亿元，下降 15.9%，加上上年结转收入 817.31 亿元，可安排的全国政府性基金收入总量为 35 614.07 亿元；全国政府性基金支出 35 614.07 亿元，下降 10.2%。

5. 国有资本经营预算安排情况

2012 年，中央国有资本经营收入 844 亿元，增长 10.3%。中央国有资本经营支出 875.07 亿元，增长 13.7%。地方国有资本经营收入 402.49 亿元。地方国有资本经营支出 402.49 亿元。汇总中央和地方预算安排，全国国有资本经营收入 1 246.49 亿元，加上上年结转收入 31.07 亿元，可安排的全国国有资本经营收入总量为 1 277.56 亿元；全国国有资本经营支出 1 277.56 亿元。

汇总上述公共财政预算、政府性基金预算中安排用于教育的支出，以及其他财政性教育经费，2012 年国家财政性教育经费支出 21 984.63 亿元，占 GDP 4%以上。

12.3 复式预算

复式预算是国家预算的一种组织形式，做法是将同一预算年度内的全部预算收入和支出，按经济性质划分，分别汇集编制成两个或两个以上的预算。复式预算 1927 年在丹麦首次使用，1937 年，瑞典建立了较为完善的复式预算制度，其后，英国、意大利、德国等发达国家相继使用。20 世纪 80 年代以来，一些国家又先后放弃了复式预算，重新实行单一预算。

12.3.1 复式预算的分类

(1) 经常预算。主要反映税收收入和政府一般活动的经常费用支出，采用政府会计账户收支对照方式。

(2) 资本预算。主要反映债务收入和政府公共投资支出，采用资产负债表和损益计算书方式。

(3) 专项基金预算。反映各项专项资金的筹集和使用情况。

复式预算的最大特征是用特定的预算收入来保证特定的预算支出的需要，在预算收入和支出项目之间建立稳定的对应关系。它的优点是能够较为具体地反映预算的平衡情况，特别是预算赤字和盈余的成因，从而为政府进行经济分析和宏观决策提供较为明确的信息。同时也便于改善财政资金的管理，避免不同性质的财政资金相互挤占。它的弱点在于把统一的财政收支分列在不同的平衡表内，打破了预算的整体性；结构也比较复杂，增加了编制的难度。尤其是资本预算把投资与债务收入对应起来，从预算本身看不出控制债务的必要性，有导致债务失控的危险。

12.3.2 复式预算的作用

复式预算与单式预算比较，对于加强预算资金管理，提高资金使用效益有重要作用：

(1) 可以清楚地区分经常性预算与建设预算的收支情况，增强预算的透明度。

(2) 用特定的收入保证特定的支出的需要，在预算收支之间建立比较稳定的对应关系，便于分析各种预算资金来源及使用情况，有利于加强管理和监督。

(3) 可以清楚反映国家预算平衡状况，坚持经常性预算的收支平衡，建设性预算的量力而行。

(4) 有利于国际间的信息交流，借鉴国际经验，提高我国的财政管理水平。

12.3.3 中外复式预算

1. 丹麦的复式预算制度

1927年，丹麦把政府预算按经济性质划分为普遍预算和资本预算两部分，从而创立了复式预算制度。然而，由于丹麦政府的投资范围较宽，同时经济政策的基础薄弱，造成了复式预算制度实施效果不佳，加之公共支出中的社会保障支出增长迅猛，债务收入不能保证用于投资。二战后，丹麦又回复到单式预算制度。

2. 美国的复式预算制度

为了配合“罗斯福新政”的需要，美国联邦政府从1933年7月1日起实行复式预算制度，把联邦预算分为正常预算和非正常预算两部分。其中，正常预算包括政府行政上的经常性收支，经费主要来源于税收；非正常预算又称紧急预算，收入来源于国债，支出主要用于公营事业、公共工程投资和耐久性资产的经营。对于正常预算，执行收缩和节省的方针，力求预算平衡；对于非正常预算，执行赤字政策，促进经济发展。1935年，美国经济渡过了大萧条时期，开始进入复苏阶段。许多原先赞同“新政”的人，此时转而反对政府干预经济的做法。1935年和1936年，美国最高法院宣布，许多重要的“新政”立法为违宪。二战爆发后，“新政”告终，美国联邦政府也就放弃了复式预算制度。

目前美国联邦政府实行“统一预算”(unified budget，也译为“综合预算”)，这种预算从形式上看，与单式预算无异，但是，其财政支出却按经济性质进行了分类，据此，也可以认为美国联邦政府仍然实行某种程度的复式预算。美国联邦财政预算支出主要包括全权预算支出[discretionary appropriations，又称“自主拨款”，它是指拨款法案中提供的预算资源(资助法定支出计划的除外)]和法定支出(mandatory spending，又称“直接支出”或“强制性支出”，它是指除拨款法案之外的法律控制的支出及食品券计划支出)两部分。

3. 日本的复式预算制度

日本实行复式预算制度，中央预算分为一般会计预算、特别会计预算和政府关联机构预算三大类。一般会计预算是管理中央政府的一般性财政收支，它以税收、国债收入等为来源，为中央政府的行政管理、社会保障、教育、公共投资等活动提供财力支持。在日本，通常情况下所讲的预算就是一般会计预算。

特别会计预算是分类管理型事业预算。它包括五大类：①事业特别会计预算，它是指经营特定事业的预算，如邮政事业特别会计预算、道路建设特别会计预算等；②管理特别会计预算，它是由1956年之前的贸易特别会计转化而来的，是指从事特定产品、业务管理或调节供求关系的特别预算，如粮食管理和外汇资金特别会计预算等；③保险特别会计预算，它是指管理政府社会保险业务的特别会计预算；④融资特别会计预算，它是指管理中央政府融资贷款的特别预算；⑤整理特别会计预算，它是指管理中央政府特殊资金的特别会计预算，如国债偿还基金特别会计预算等。

需要指出的是，上述日本特别会计预算采用的是《国家预算》(大藏省主计局财政调查会编辑)规定的最初的分类方法。特别会计分类，不一定限于五类，依据各种标准，可有各种分类方法。例如，还可以将特别会计分为三类：①国家为兴办特定的事业；②国家为运用持有的特定资金；③国家经营的区别于一般岁入岁出的，以特定岁入充当特定岁出。政府关联机构预算，是指各政府关联机构的财务预算。政府关联机构，是指依据法律设立的、中央政府提供全部资本金的法人，是经营事业、尤其是融资性业务的机构，如日本进出口银行、日本开发银行、中小企业金融公库等。

4. 法国的复式预算制度

法国的复式预算制度，是把政府预算分为经常性业务和临时性业务两部分。经常性业务又称固定项目。这类收支是无偿的，它由总预算、专项账户和附属预算组成。总预算收入包括税收、罚款收入、互助基金、财产收入、财政性摊派收入、国有企业上缴利润、贷款偿还收入和其他收入等。总预算支出主要包括债务支出、国家直接投资、国家给予提供贷款的补助金、国家机关人员的工资和购置费等。专项账户是指一些事业，如电视、森林、公路、旅游等方面的收支账户。附属预算是指向社会提供商品或劳务的国家机构可另立的一个账目。目前附属预算有七种：邮电、国家印刷、造币、农业社会补助、勋章会、航运和政府公报。

5. 中国的复式预算制度

1991年10月，国务院于发布了《国家预算管理条例》，并于1992年1月开始实行。《国家预算管理条例》对预算管理、编制、审批、执行、监督，以及预算调整等各个方面作出

了新的规定，特别是明确提出了编制复式预算的要求，其中第二十六条规定："国家预算按照复式预算编制，分为经常性预算和建设性预算两部分。经常性预算和建设性预算应当保持合理的比例和结构。经常性预算不列赤字。中央建设性预算的部分资金，可以通过举借国内和国外债务的方式筹措，但是借债应当有合理的规模和结构；地方建设性预算按照收支平衡的原则编制。"这是中国第一次提出编制复式预算的要求。通过复式预算的编制，不同来源的资金需要在时间上与不同的资金用途相匹配，而且规定债务收入不能用于经常性支出，这对于规范资金来源与用途有重要意义，在中国预算史具有里程碑意义。根据《国家预算管理条例》的要求，我国从编制1992年度预算开始实行复式预算，同时编制经常性预算与建设性预算。

1993年11月，中共十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，进一步提出："改进和规范复式预算制度。建立政府公共预算和国有资产经营预算，并可以根据需要建立社会保障预算和其他预算。"这对中国的复式预算改革提出了更高的要求。1994—1995年，《预算法》和《预算法实施条例》相继发布，明确规定"各级政府预算按照复式预算编制，分为政府公共预算、国有资产经营预算、社会保障预算和其他预算"(《预算法实施条例》第二十条)，将十四届三中全会关于编制复式预算的要求上升到法律高度。

1996年7月，国务院发布了《关于加强预算外资金管理的决定》，要求加强对预算外资金的管理，将养路费、车辆购置附加费、铁路建设基金、电力建设基金、三峡工程建设基金、新菜地开发基金、公路建设基金、民航基础设施建设基金、农村教育费附加、邮电附加、港口建设费、市话初装基金、民航机场管理建设费13项数额较大的政府性基金纳入财政预算管理。在此基础上，财政部制定了《政府性基金预算管理办法》，决定从1997年开始设立政府性基金预算。之后，财政部陆续出台了一系列文件，逐步将更多政府性基金纳入预算管理，至2007年，政府性基金已全部纳入预算管理。从2008年起，土地出让金和彩票公益金也全额纳入政府性基金预算管理。

2007年9月，国务院发布了《关于试行国有资本经营预算的意见》，要求国有资本经营预算单独编制，预算支出按照当年预算收入规模安排，不列赤字。其中预算收入包括国有独资、控股和参股企业上交的利润和股利、股息，以及企业国有产权的转让收入和清算收入，预算支出包括根据产业发展规划、国有经济布局和结构调整、国有企业发展要求，以及国家战略、安全等需要，安排的资本性支出，以及用于弥补国有企业改革成本等方面的费用性支出。《关于试行国有资本经营预算的意见》还规定中央本级国有资本经营预算从2008年开始实施，各地区国有资本经营预算的试行时间、范围、步骤，由地方政府决定。

2010年2月，国务院又发布了《关于试行社会保险基金预算的意见》，要求社会保险基金预算单独编制，并按险种分别编制，包括企业职工基本养老保险基金、失业保险基金、城镇职工基本医疗保险基金、工伤保险基金、生育保险基金等内容。《关于试行社会保险基金预算的意见》规定各地区结合本地实际，从2010年开始正式编制社会保险基金预算。

至此，一个包含一般公共预算、国有资本经营预算、政府性基金预算和社会保险基金预算的复式预算制度在中国初步确立。

12.4 部门预算

12.4.1 部门预算的概念

部门预算是市场经济国家财政管理的基本形式，预算以部门为依托，以部门为基础单元。部门预算是一个综合预算，预算编制非常复杂，既有大量的基础性工作，又要有现代技术手段的支撑；既涉及部门之间、部门内部财务管理机制的调整，又是对财政部自身的革命。

部门预算是市场经济国家普遍采用的预算编制方法，部门预算的实施提高了预算的透明度和管理水平，也在相当程度上对政府、财政及部门的行为起到了规范和制约作用。

部门预算制是以编制部门预算为依托的一种预算资金管理制度。在部门预算制度下，各部门编制本部门预算、决算草案，组织和监督本部门预算的执行，定期向本级财政部门报告预算的执行情况。

12.4.2 部门预算的内容

实行部门预算制度，需要将部门的各种财政性资金、部门所属单位收支全部纳入预算编制。部门预算收支既包括行政单位预算，也包括事业单位预算；既包括一般收支预算，也包括政府基金收支预算；既包括基本支出预算，也包括项目支出预算；既包括财政部门直接安排预算，也包括由预算分配权部门安排的预算，还包括预算外资金安排的预算。

12.4.3 国库集中收付制度

1. 国库集中收付制度的含义

国库集中收付制度包括国库集中支付制度和收入收缴管理制度，是指由财政部门代表政府设置国库单一账户体系，所有的财政性资金均纳入国库单一账户体系收缴、支付和管理的制度。财政收入通过国库单一账户体系，直接缴入国库；财政支出通过国库单一账户体系，以财政直接支付和财政授权支付的方式，将资金支付到商品和劳务供应者或用款单位，即预算单位使用资金但见不到资金；未支用的资金均保留在国库单一账户，由财政部门代表政府进行管理运作，降低政府筹资成本，为实施宏观调控政策提供可选择的手段。

2. 实行国库集中收付制度的措施

1) 国库集中支付以明确政府职能为首要前提

在社会主义市场经济体制下的财政是公共财政，整个政府预算管理体制的建立是以划分市场和政府各自的职能为基础的，只有明确了政府在国家事务和社会经济生活中的角色，才能确定政府应该通过税收、各种收费、国债等方式筹集多少收入，分别用于哪些项目，各花费是多少。国库集中支付制度要求各级政府支出部门根据年初预算合理确定所需购买的商品和劳务或者它们所需调拨的资金数额，而制订预算计划本质上就是决定政府的支出安排。这种支出安排的范围应主要限定在政权机关和那些代表社会共同利益和长远利益的非营利性的领域和事务，包括政权建设、基础教育、基础科研、环境保护等。因此，明确政府职能和各级政府的事权范围是实行国库集中支付制度的基础和前提。

2) 国库集中支付以建立和完善部门预算为先决条件

国库集中支付与部门预算是相互配套，不可分割的。一方面预算编制只有采取部门预算的方法，国库集中支付才能付诸实施，因为集中支付制下的分类账户本身就是按政府各支出部门设置的，各支出部门必须严格按照编制好的部门预算来确定用款项目和用款时间，并通过单一账户进行资金划拨，这有利于预算的执行操作，防范和制止预算执行中的不规范做法，便于预算审查和监督。另一方面，国库分类账户和政府财务信息系统很好地反映了各部门资金的使用情况和预算执行效果及存在的问题，有利于下一年度按照零基预算的方法重新编制新的部门预算。

3) 国库集中支付以建立国库单一账户体系为核心内容

国库单一账户体系主要由以下部分组成：财政部门在中国人民银行开设的用于记录、核算、反映纳入预算管理的政府资金的国库单一账户；财政部门按资金使用性质在商业银行为预算单位开设的用于预算资金的日常支付和与国库单一账户清算的零余额账户；财政部门在商业银行开设的用于记录、核算、反映预算外资金使用情况的预算外资金账户；用于记录、核算和反映预算单位的小额零星支出的小额现金账户；经国务院批准或授权财政部批准开设的特设账户。国库单一账户集中了所有的财政资金，并且只有财政国库部门才可以签发支付命令。

4) 国库集中支付以严格的监督管理和控制体系为重要保障

完善责任制度，强化执法监督是有效发挥国库职能的重要保障。国库集中支付制度要充分发挥其强化预算约束和监督、提高资金使用效率的作用，离不开严格的管理、监督执行机制，包括政府财政内部监督和外部监督，专业监督、社会监督和舆论监督，对资金和财务的监督，事前、事中和事后的监督等。这是国库集中支付体系顺利进行的一个关键环节。

5) 国库集中支付与政府采购制度相互配合

国库集中支付的显著特点是资金的流转链条短、速度快、支付程序简洁，各资金使用部门没有资金的直接支配权，因此填补了预算外资金管理方面的漏洞。但是，仅有集中支付制度还不足以保证政府支出的绝对合理性、合法性和安全性，因为它无法彻底排除由于利益驱动而使支出部门与供货商勾结起来共同侵吞财政资金的可能性，因而也就无法实现由“共谋博弈”向“囚徒博弈”的转变，不能根本杜绝腐败现象。政府采购制度遵循“公开、公平、公正”的原则，极大地增强了采购过程的透明度，在提高政府资金使用效益的同时，使腐败行为失去了滋生和蔓延的土壤。因为此时支出部门只需将所需商品和劳务的规格和数量告知政府采购机构，由该机构负责具体的招标事宜，因而切断了支出部门与供货商之间的联系渠道。

3. 实行国库集中收付制度改革的主要成效

实行国库集中收付制度改革，规范了预算执行的程序，方便了预算单位及时用款；促进了预算编制细化，提高了支出透明度；建立了财政资金支付全过程监督机制，有助于从源头上预防腐败；有利于合理调度资金，增强政府对经济的宏观调控能力。

(1) 提高了财政资金使用效益。国库单一账户的开设及财政收支的集中收付，从根本上解决了财政资金多环节拨付、多头管理、多户头存放的弊端，提高了财政资金使用效益。

(2) 降低了财政资金运行成本。实行国库集中收付后，单位未使用资金全部结余在国库，可减少短期借款或发行国债数量。同时，由过去向多个户头拨款变为向一个户头拨款，

减少了在途资金量，降低了财政资金运行成本。

(3) 强化了财政预算执行。实行国库集中收付后，每笔支出都处在预算指标控制之下，财政可随时掌握各项预算的实际支出进度，强化预算执行及监督。

(4) 有利于预防和遏制腐败。实行国库集中收付后，所有财政资金不再预拨到预算单位账户，在预算执行前就对其进行审核，结余都以指标体现，因此挤占、挪用和截留财政资金的可能性大大降低，特别是截留财政资金已不可能，有利于预防和遏制腐败。

(5) 提高了资金到位速度。实行国库集中收付制度后，各预算单位省去了国库向单位拨款程序，资金到位时间可提前 3～5 天。

12.4.4 我国预算法及其改革问题

为了强化预算的分配和监督职能，健全国家对预算的管理，加强国家宏观调控，保障经济和社会健康发展，根据《中华人民共和国宪法》，我国制定《预算法》。《预算法》于 1994 年 3 月 22 日由第八届全国人民代表大会第二次会议通过，自 1995 年 1 月 1 日实施。《预算法》共 11 章 79 条，包括总则、预算管理职权、预算收支范围、预算编制、预算审查和批准、预算执行、预算调整、决算、监督、法律责任、附则。由于关系着对政府每一笔支出的分配和监督，其对经济和社会的健康发展有着“牵一发而动全身”的作用。现行《预算法》的实施，对于规范预算管理、推进依法理财、加强国家宏观调控、促进经济社会发展发挥了重要作用。但随着社会主义市场经济体制和公共财政体制的建立和完善，现行《预算法》已不能完全适应形势发展的要求，有必要修改完善。

十一届全国人大常委会将修改《预算法》列入立法规划，由全国人民代表大会常务委员会预算工作委员会和财政部共同起草。全国人民代表大会常务委员会预算工作委员会、财政部在广泛调查研究，认真总结现行预算法实施经验的基础上，起草了《〈预算法〉修正案草案(征求意见稿)》。国务院法制办公室将征求意见稿送有关方面进一步征求意见，根据反馈意见，会同有关部门对征求意见稿作了进一步修改，形成了《〈预算法〉修正案(草案)》，经国务院第 181 次常务会议讨论通过后，于 2011 年 11 月提交全国人民代表大会常务委员会审议。

全国人民代表大会法律委员会、全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会还同有关部门对草案的一些规定进行反复研究。在此基础上形成了《〈预算法〉修正案草案(二次审议稿)》，并提交全国人民代表大会常务委员会第 27 次会议进行再次审议。

《预算法》修正成果如下：

(1) 明确规定地方政府不能举债。二次审议的《预算法》修正案草案从严规范了地方债务，明确规定地方政府不能举债，只有法律或国务院规定才可由国务院财政部门代地方政府发行债券。

(2) 各级政府收入和支出纳入预算。《〈预算法〉修正案草案(二次审次稿)》首次明确：“各级政府的全部收入和支出都应当纳入预算。”相对于现行《预算法》，草案新增条款强调：“预算分为公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保障预算。”

(3) 除涉密外预算决算都应及时公开。草案二次审议稿规定：预算收入的编制应当与经济和社会发展水平相适应，不得隐瞒、少列政府收入，不得将上年的非正常收入作为编制和预算收入的依据。草案规定，除涉及国家秘密之外的预决算都应及时公开。

(4) 进一步规范财政转移支付制度。二审稿进一步规范了我国的财政转移支付制度，强调财政转移支付应当规范、公平、公开，以一般性转移支付为主体，以均衡地区间基本财力为主要目标。

12.5 预算外资金管理

12.5.1 预算外资金的概念和特点

预算外资金是指国家机关、事业单位和社会团体为履行或代行政府职能，依据国家法律、法规和具有法律效力的规章而收取、提取和安排使用的未纳入国家预算管理的各种财政性资金。预算外资金是国家预算资金的必要补充，其收入按规定的来源，支出有指定用途，不能把预算外资金看成各部门、各单位自有资金，随意使用。预算外资金其特点是法定性、专用性、分散性。

12.5.2 预算外资金的范围

预算外资金属于财政性资金，这就从本质上界定了预算外资金的范围。主要包括：法律、法规规定的行政事业性收费、基金和附加收入等；国务院或省级人民政府及财政、计划(物价)部门审批的行政事业性收费；国务院及财政部审批建立的基金、附加收入等；主管部门从所属单位集中的上缴资金；用于乡镇政府开支的乡自筹和乡统筹资金；其他未纳入预算管理的财政性资金。

12.5.3 预算外资金的特点

在取得的方式上，预算外资金一般由各行政事业单位在行使或代行政府职能过程中收取、提取，与税收由专门税务部门征收相比则有一定的分散性。

在管理方式上，预算外资金纳入财政专户管理，收支不在国家预算中反映。其收支管理相对于预算内资金而言具有一定的灵活性和专用性。

在使用目的上，与预算内资金一样，也是服务于政府职能，满足社会共同需要。预算内资金主要用于为社会提供一般性公共产品，预算外资金则主要用于为社会提供专门性公共产品。

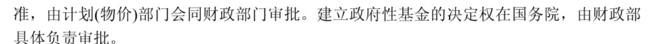
在收支关系上，预算外资金收支之间存在着内在联系。每一项预算外资金收入，通常都是因某一项相应的具体支出需要而产生的，而预算内资金的收入与支出之间，则没有这种内在的对应关系。

12.5.4 加强预算外资金管理

对预算外资金的管理，由以下几个环节构成。

1. 收费立项审批管理

行政事业性收费必须经过国务院或省级以上政府及其财政、计划(物价)部门批准，其他部门无权批准行政事业性收费。未经批准，行政事业单位一律不得凭借自身拥有的行政管理职能自行收费。行政事业性收费立项，由财政部门会同计划(物价)部门审批；收费标



准，由计划(物价)部门会同财政部门审批。建立政府性基金的决定权在国务院，由财政部具体负责审批。

2. 收费票据管理

行政事业性收费(基金)必须使用由省级以上财政部统一印制或监制的行政事业性收费专用票据。财政部门负责票据的印刷、发放、核销、稽查和其他监督管理工作。

3. 财政专户管理

各级财政部门都必须在银行开设统一的预算外资金财政专户，用于管理和核算本级预算外资金收入和支出。凡有预算外资金的单位，必须把收取的预算外资金上缴同级财政专户；财政部门根据批准的单位年度预算外资金收支计划，以及支出申请和实际工作的需要，从财政专户向申请单位拨款，实行收支两条线管理。

4. 单位专用账户管理

行政事业单位必须报经财政部门批准，为本单位设立一个预算外资金支出专用专户。支出账户只能用于接受财政专户的拨款，并按部门批准的支出计划和规定的用途使用资金。确有必要的，经财政部门批准，单位还可开设一个预算外资金收入过渡账户。该账户只能用于归集本单位所有的预算外资金收入，并把归集的资金上缴同级财政专户。预算外资金专用账户及预算外资金的收支管理，应由本单位财务部门统一负责，不允许多头开户和多头管理预算外资金。具备管理条件的，也可以取消单位的预算外资金收入过渡账户，直接通过银行，把预算外资金收入缴入财政专户。

5. 计划和决算管理

有预算外资金的单位，必须编制年度预算外资金收支计划，并上报同级财政部门审批。经财政部门批准的年度收支计划，是财政部门监督单位收取预算外资金和向单位拨付预算外资金的重要依据。财政部门要在认真审核单位预算外资金收支计划和单位财务收支计划的基础上，编制本级预算外资金收支计划，报经同级人民政府批准后组织实施。年度终了，财政部门要审批单位的预算外资金收支决算，并报同级政府审批。

6. 监督管理

财政部门利用单位预算外资金收支计划、财政专户及票据发放等手段，对单位的预算外资金收支活动进行经常性监督和管理。监察、审计、计划(物价)、金融等部门要认真履行各自的职责，相互协调配合，对单位预算外资金收支活动的有关问题进行监督检查，对违反预算外资金管理规定的，依法给予查处。

7. 禁止把预算内资金转到预算外

12.5.5 预算外资金的历史沿革

预算外资金是政府财政资金的重要组成部分，主要是指国家机关、事业单位和社会团体为履行或代行政府职能，依据国家法律、法规和具有法律效力的规章而收取、提取和安排使用的未纳入国家预算管理的各种财政性资金。新中国成立以来，我国预算外资金的发展经历了由少到多，又通过清理整顿逐步减少的过程。预算外资金的发展大体分为以下几个阶段。

1. 预算外资金的初步形成(1950—1957年)

1) 国民经济恢复时期

在国民经济恢复时期，由于实行高度集中的财政体制，预算外资金很少，主要项目是机关生产收入(也称为“小公家务”)和地方附加公粮。各地区、各部门对预算外资金自行管理，没有统一的制度。1952年2月，当时的政务院规定：取消各机关单位的“小公家务”，对农村的乡自筹实行“包、筹、禁”。经过整顿，几乎所有的收支都纳入国家预算，预算外资金相对呈现萎缩状态。

2) 第一个五年计划时期

1953年进入大规模经济建设时期，财政体制进行了改革，实行划分收支、分级管理的体制，许多企业实行经济核算制。为了解决某些特殊需要，预算外项目逐渐增多，主要是：由企业管理的专项基金(企业奖励基金、福利基金、大修理基金)、事业收入(工商税附加、公路养路费、养河费、育林费、中小学校的杂费等)、行政事业单位的零星杂项收入。这一时期预算外收入增加较多。至1957年，全国预算外收入为26.33亿元，占当年全国财政收入的8.68%。

2. 预算外资金“U”形发展(1958—1977年)

1) “大跃进”时期

这一时期国家对工业、商业和财政管理体制进行了重大改革：下放了财权和管理权；大批国营企业下划地方，并实行利润留成制度，分成的利润放在预算外管理；各地区、各部门以自筹资金兴建企业的利润在一定时期可以不纳入国家预算管理。由此，预算外资金有了较大的发展。当时的预算外项目主要有工商税附加、农业税附加、城市公用事业附加、养路费、育林基金、勤工俭学收入、企业利润留成、企业的大修理基金、县(市)以自筹资金举办的企业收入、劳改企业收入、社会集资收入等。经过这些重大改革，出现了预算外资金大幅度增加的情况，至1960年年底，预算外资金已经达到117.78亿元，为1957年的4.47倍。

2) 1961—1965年

“大跃进”时期经济工作指导上的失误以及自然灾害的影响，使我国国民经济出现了暂时的严重困难。财政体制方面，在扩大企业自主权的同时，一些必要的规章制度也被破坏，财政管理偏松。1961年国家对财政体制进行了调整，对国民经济按“调整、巩固、充实、提高”方针进行调整，重新实行集中统一的经济体制，对预算外资金进行“纳、减、管”，要求地方管理的预算外收支作为整个国家预算的附属部分逐级上报至财政部；1962年开始停止实行企业利润留成制度。经过整顿，预算外资金从1960年的117.78亿元减少到1961年的57.4亿元，预算外收入占预算内收入的比重由20.58%下降到16.12%。

3) “文化大革命”期间

“文化大革命”期间，对预算外资金主要有两项新规定：一是从1967年开始，企业折旧基金留给企业用作企业固定资金和设备更新改造；二是从1970年开始，县办五小企业在两三年内将实现利润的40%留作预算外资金管理。这期间由于各项规章制度和财经纪律受到严重破坏，预算外资金迅速膨胀。1975年，预算外收入251.48亿元，占预算收入的比重为30.83%。

3. 预算外资金迅速膨胀(1978—1993年)

1) 1978—1979年

1978年国家对经济体制进行了调整。对预算外资金的调整主要有：

(1) 1978 年 1 月，将企业基本折旧基金由 100%改为 50%留归企业，50%上缴国家财政。1979 年 1 月，将上交国家财政的 50%中的 20%列为预算外资金进行管理。

(2) 恢复了企业基金制度。全面完成国家八项指标的企业，可以按全年职工工资总额的一定比例提取企业基金，主要用于举办职工集体福利设施及发给职工劳动竞赛奖金。

(3) 实行盐税提成。从 1978 年起有关地方从盐税收入中提取 1%，作为地方财政预算外收入。经过调整，1978 年我国预算外资金收入达到 347.11 亿元，占当年预算收入的 30.69%，预算外资金有较快发展。

2) 1979—1985 年

党的十一届三中全会后，我国实行了改革开放的政策，经济建设掀开了新一页。适应形势的需要，我国财政管理体制进行了多项重大改革，预算外资金的变动主要体现在：

(1) 对企业普遍实行利润留成制度。1979 年 7 月，我国开始对企业进行扩权试点，1980 年 1 月，推行利润留成制度，建立企业发展基金、职工福利基金和职工奖励基金，并实行多种利润留成和盈亏包干办法。

(2) 调整企业折旧管理办法。从 1983 年起国家对部分重点企业开始逐渐提高折旧率。从 1985 年 2 月起，原由国家按 30%集中的折旧基金，不再上缴中央财政，由主管部门、地区集中调剂使用。

(3) 建立学校基金。从 1980 年 6 月起，高等学校校办工厂、农场、招待所等收入留归学校自收自支。

除以上三个方面，国家还陆续对一些事业单位实行了收入留用的制度。

这一时期，由于采取以上措施使部分预算内资金转移到预算外，预算外资金迅速发展。1981 年，预算外收入占到预算收入的 51.12%，1985 年，这一比重上升到 76.32%。

3) 1986—1992 年

这一时期预算外资金的增长特点体现在：

(1) 预算外资金规模增长过快，1986 年预算外收入 1 737.31 亿元，1992 年达 3 854.92 亿元，相当于当年预算内收入的 110.67%。

(2) 预算外资金历年增长速度均超过同年 GDP 和预算内收入的增长速度。也就是说，每年新增 GDP 的相当部分，通过预算外资金留归地方、企业、主管部门和行政事业单位支配，造成资金严重分散。

(3) 预算外资金结构发生变化。行政事业单位管理的预算外资金增长较快。

(4) 化预算内为预算外、化生产资金为消费基金、化公为私等现象有所滋长。按国家财政制度规定，预算外资金的来源和用途基本上是对应的，但在现实中又是可能转化的，如将维持性资金转化为生产发展基金，企业留利中职工福利基金和奖励基金挤占生产发展基金几乎是普遍现象，特别是有些单位将预算外资金转出账外建立本单位的“小金库”，以发给职工奖金和津贴等名义，最终转化为个人消费基金。

为了加强预算外资金管理，进一步健全预算外资金的管理制度，1986 年 4 月国务院发布了《关于加强预算外资金管理的通知》。主要内容一是界定预算外资金概念、范畴。预算外资金是由各地区、各部门、各单位根据国家有关规定，自行提取、自行使用的不纳入国家预算的资金。主要包括：地方财政部门按国家规定管理的各项附加收入；事业、行政单位自收自支的不纳入国家预算的资金；国营企业用其主管部门管理的各种专项资金；地方和中央主

管部门所属的预算外企业收入；其他按照国家规定不纳入预算的各种收入。预算外资金具有自主性、专用性、分散性、法定性。二是确定预算外资金管理模式。各地区、各部门对预算外资金的管理，可以在资金所有权不变的前提下，采取不同的方式。各地区、各部门、各单位应编制年度预算外资金收支计划和决算，并按季报送收支执行情况，逐级上报财政部。三是明确预算外资金的使用原则。预算外资金使用要体现专款专用的原则，基本折旧基金应用于企业固定资产更新改造，不得挪用于基本建设；职工福利基金、奖励基金和工资增长基金，必须先提后用，不得用发展生产和发展事业的预算外资金发放奖金、实物和补贴。

4. 预算外资金管理逐步规范(1993 年至今)

1) 1993—1995 年

1993 年中共中央办公厅、国务院办公厅转发了财政部《关于对行政性收费、罚没收入实行预算管理的规定》，将 83 项行政收费项目纳入财政预算。同时，1993 年实行企业财务与会计制度改革，国有企业折旧基金和税后留用资金不再作为预算外资金管理。预算外资金的范围有所缩小，主要包括：法律、法规规定的行政事业性收费、基金和附加收入等；国务院或省级人同政府及其财政、计划(物价)部门审批的行政事业性收费；国务院及财政部审批建立的基金、附加收入等；主管部门从所属单位集中的上缴资金；用于乡镇政府开支的乡自筹和乡统筹资金；其他未纳入预算管理的财政性资金。社会保障基金在国家财政建立社会保障预算制度以前，先按预算外资金管理制度进行管理。

预算外资金的口径调整后，规模有所下降，1993 年为 1 432.54 亿元，比上年减少 2 422 亿元。但是 1993 年以后，预算外资金又呈刚性增长，1996 年达 3 893.34 亿元，超过了调整口径前预算外资金的最高额。

2) 1996—2001 年

为进一步加强预算外资金管理，1996 年国务院发布了《关于加强预算外资金管理的决定》，指出：“预算外资金是国家财政性资金，实行收支两条线管理。”自此，国家逐步明确了对预算外资金要实行“收支两条线”管理。同时国务院决定将养路费、车辆购置附加费、铁路建设基金、电力建设基金、三峡工程建设基金、新菜地开发基金、公路建设基金、民航基础设施建设基金、农村教育事业附加费、邮电附加、港口建设费、市话初装基金、民航机场管理建设费 13 项数额较大的政府性基金(收费)纳入财政预算管理。地方财政部门按国家规定收取的各项税费附加，从 1996 年起统一纳入地方财政预算，作为地方财政的固定收入，不再作为预算外资金管理。这是继 1993 年后再一次大范围调整预算外资金口径，经过调整，1997 年全国预算外收入 2 826 亿元，比上年下降 1 067 亿元。但是与前次调整一样，至 2000 年，预算外资金再次反弹到约 3 810 亿元。



知识链接

收支两条线

“收支两条线”是指各级政府财政部门对非税收入管理的一种模式，即将政府非税收入依法纳入综合财政预算，除法定专项用途的政府非税收入实行专款专用以外，政府非税收入实行收支脱钩管理，不得与执收单位支出挂钩；政府非税收入执收费用纳入部门预算，执收单位不得在政府非税收入中坐支。

3) 2002 年以来

2001 年年底，国务院办公厅转发了财政部《关于深化收支两条线改革，进一步加强财政管理意见的通知》，从 2002 年起选择部分单位进行深化“收支两条线”改革试点。此后，国家深化了以“收支两条线”管理为中心的预算外资金管理改革，其核心内容是将财政性收支(预算外收支属于财政性收支)纳入预算管理范围，形成完整统一的各级预算，提高法制化管理和监督水平。

本 章 小 结

本章主要介绍了国家预算的基本问题，并着重分析了我国预算管理制度的改革和建设。国家预算方面包括预算的含义、类别与原则；国家预算程序，包括国家预算的编制、国家预算的执行、政府决算、国家预算环节的相互分离机制；复式预算中介绍了丹麦、美国、日本、法国和我国的复式预算制度；部门预算的概念、内容和国库集中收付制度以及国家预算法的含义，国家预算法的基本类型；重点介绍预算外资金管理制度的改革和建设。


关键术语

国家预算　单式预算　复式预算　经费预算　资本预算　增量预算　零基预算　国家决算　部门预算　政府采购制度　收支两条线

一、复习题

1. 选择题

(1) 通过两个以上的计划表格来反映国家财政收支状况的预算称作(　　)。
A．增量预算　　B．零基预算　　C．复式预算　　D．单式预算

(2) 预算管理体制侧重于处理(　　)。
A．国家与国有企业的关系　　B．中央与地方的关系
C．企业与政府的关系　　D．国有经济与非国有经济的关系

(3) 经过一个财政预算年度运行后，出现的财政赤字是(　　)。
A．预算赤字　　B．决算赤字　　C．公共赤字　　D．赤字政策

(4) 我国预算年度的起止时限为(　　)。
A．元月 1 日～12 月 31 日　　B．4 月 1 日～次年 3 月 31 日
C．7 月 1 日～次年 6 月 30 日　　D．10 月 1 日～次年 9 月 30 日

(5) 我国现在实行的预算管理体制是(　　)。
A．统收统支体制　　B．统一领导分级管理体制
C．划分收支分级包干体制　　D．分税制

(6) 财政预算收支经由国库办理，《预算法》规定，基层国库可以设在(　　)。
A．市级　　B．县级　　C．乡级　　D．村级

2. 判断题

(1) 以预算分项支出的安排方式的差别为依据，国家预算可分为单式预算和复式预算。 ( )

(2) 目前，我国预算外收入的增长速度慢于预算内收入的增长速度。 ( )

(3) 部门预算就是按部门预算，改变过去长期以来按支出功能和收入类别编制预算的做法。 ( )

(4) 《中华人民共和国政府采购法》不仅适用于在中华人民共和国境内的政府采购，还适用于在国外的政府采购。 ( )

(5) 零基预算是指财政收支计划的确定只以对社会经济发展的预测为依据，不考虑以前的财政收支情况，是目前各国编制采用的普通方法之一。 ( )

(6) 《预算法》规定地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制，不列赤字。 ( )

(7) 现代国家中，一级政府的总预算由本级一般财政收支和下级政府的总预算组成，对于一些特殊项目的收支预算一般单列，从而更具有明确性和灵活性。 ( )

3. 简答题

(1) 什么叫零基预算？编制零基预算要遵循哪些基本步骤？

(2) 简析复式预算的优缺点。

(3) 简述部门预算与传统功能预算的区别。

(4) 简述财政预算的基本特征。

(5) 简述国家预算的功能。

(6) 简述国家预算的原则。

(7) 简述政府预算编制程序。

(8) 试述国库集中支付的基本内容。

(9) 试述“收支两条线”管理的基本内容。

4. 论述题

论述编制部门预算的意义及基本内容。

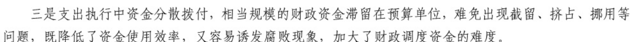
二、案例应用分析

太仓国库集中支付制度改革案例

近年来，江苏省太仓市财政体制改革不断推进，对全市经济社会的健康快速发展起到了有力的促进作用。特别在加强财政支出管理方面进行了一系列大胆的探索和改革，通过推行“收支两条线”、部门预算、政府采购、部门建立会计核算中心等财政改革。这些改革较好地规范了财政资金的收支行为，对从源头上防止和治理腐败起到了积极的促进作用。但这些支出改革的支付方式主要是通过预算单位设立多重账户分散进行拨付资金，尚未形成统一、集中的资金支付体系。随着社会主义市场经济体制下公共财政的建立和发展，这种在传统体制下形成的运作方式显露的弊端越来越突出。

一是重复和分散设置账户，导致财政收支活动透明度不高，不利于实施有效管理和全面监督。

二是财政收支信息反馈迟缓，难以及时为预算编制、执行分析和宏观调控提供可靠依据。



三是支出执行中资金分散拨付，相当规模的财政资金滞留在预算单位，难免出现截留、挤占、挪用等问题，既降低了资金使用效率，又容易诱发腐败现象，加大了财政调度资金的难度。

解决这些问题，最有效的途径就是实行国库集中支付制度的改革。国库集中支付制度作为政府支出管理的重要手段和改革预算执行的必要保障，是市场经济国家适应市场经济体制的要求，是解决财政性资金分散支付所存在弊端的国际通用方式。其做法为：在坚持资金使用权和审批权不变的前提下，取消各预算单位原来的账户，财政部门建立国库单一账户体系，将所有财政资金都存放于该账户体系，并在预算单位需要实际支付时，通过直接支付和授权支付两种方式将资金从国库单一账户体系中直接支付给供应商。

根据财政部、省财政厅关于国库集中支付改革精神，结合太仓市实际，对市级预算单位实行国库集中支付改革。太仓市国库集国支付中心 2003 年 4 月开始筹建，7 月试运行，8 月投入正式运作。

问题：

(1) 什么是国库集中支付制度？

(2) 国库集中支付应遵循哪些原则？

(3) 试述国库集中支付的实施范围和内容。

第 13 章　政府间财政关系

教学目标

政府间的财政关系包括两个方面：中央政府和地方政府之间的关系、各地方政府之间的关系。本章主要涉及各级政府间的职能分工、收入的划分、我国分税制及地方政府间的财政竞争等内容，这些也是本章需要掌握的重点内容。

教学要求

知识要点	能力要求	相关知识
政府行政组织体制	了解	(1) 集权制 (2) 分权制 (3) 均权制
财政职能分工	了解	(1) 资源配置职能 (2) 收入再分配职能 (3) 宏观经济稳定职能
政府间收入划分	重点掌握	(1) 政府间收入权限的划分 (2) 具体税种的划分
分税制	掌握	(1) 我国分税制的基本内容 (2) 我国分税制改革的基本原则
地方政府间的财政竞争	了解	(1) 税收竞争 (2) 公共品竞争



导入案例

政府间收入划分与分税制改革

为更好地平衡各级财力和减少改革阻力，可将某一主体税种的收入全部用于中央对地方的转移支付，在为转移支付资金提供稳定的、可预期来源的同时，也对中央财政形成了制度性约束，使其收支规模的扩大受到一定制约。

分税制作为适应市场经济客观要求“两位一体”地处理政府与企业、中央与地方及各级政府间经济关系的收入分配机制，自 1994 年实施以来，仅在中央与地方之间初步搭建起了一个制度框架，在一定程度上规范了中央与地方的收入分配关系；但其在处理政府与企业及地方各级政府间经济关系方面应有的作用一直未能得到充分发挥。

受各种因素制约，分税制中一些非规范状态的过渡性安排呈现凝固化趋势，最终形成了不利于科学发展的税种配置和财力分配格局，加剧了基层财政的困难程度。

为此，我们需要在明确各级政府事权和支出责任的基础上，对现行分税制进行重新调整，努力构建一个政府与市场合理分工、促进企业间公平竞争、有利于规范各层级政府间财力分配关系和地方政府长期行为的分税制度安排。

13.1 职 能 分 工

13.1.1 政府的行政组织体制

根据中央政府与地方政府权力分配关系的不同，政府行政组织体制可分为集权制、分权制与均权制。

1. 集权制

集权制，是指行政决策权主要集中于中央级行政组织，中央行政组织对地方行政组织有完全的指挥、监督之权力，地方行政组织接受中央行政组织命令的一种行政组织体制。此种体制的基本特征是中央政府高度集权，严格控制全国各地行政事务，地方政府没有或极少有自主权。

法国是实行集权制较为典型的国家。虽然法国宪法确立了地方自治管理的原则，但其仍为高度集权体制的国家。戴高乐曾说过“高度中央集权长期以来，一直是法国统一的不可缺少的条件”。1982 年以前，法国中央政府对地方政府的控制非常严格，首先表现为地方议会的权力受中央严格控制，省级地方政府的重要事务皆由中央政府决定，无须地方议会讨论；禁止省级议会讨论“政治问题”，中央政府有权废除省议会的法案等。其次，省长皆由总理和内政部长提名，总理任命，是中央政府的代表；市长也一身二任，既是地方行政长官，又是中央代表，他们都负有监督地方政府之职责。再次，中央政府通过财政手段对地方政府进行严格控制。法国中央政府财政收入占全国财政收入的 80%左右，地方财政开支一半来自中央的财政援助。而中央提供财政援助是有条件的，中央以此为手段严格控

制地方政府的行为，将其纳入中央政策的目标体系之中。1982年法国进行了一系列的向地方分权的改革，大大增加了地方政府的职权，但中央政府仍在地方政府中派驻自己的代表，控制、监督地方政府的行为，在总体上仍不失为中央集权制国家。

2. 分权制

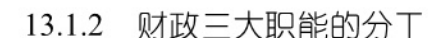
分权制，是指地方行政组织对其管辖地区内的地方行政事务有自主决定权，中央行政组织一般不加干涉的一种行政组织体制。该体制的基本特征是地方政府受中央政府的控制较小，地方政府在行政业务上具有较大独立性，其地方事务可完全根据地方需要实施管理。

美国是实行分权制的国家之一，其州政府的自主权很大。美国联邦政府与州政府之间，各有自己的职权范围，宪法与法律明文规定了分别授予联邦中央与各州的权力。州政府在自己的职权范围内可独立行使职权，不受联邦政府的任何干预。州长是各州的最高行政长官，由本州选民直接或间接选举产生。州以下的地方政府虽然是根据州的法律建立的，但由于它们的主要官员均由地方议会或选民选举产生，因此它们直接对地方议会或选民负责，而非直接对上级政府负责。一些具有法人资格的地方政府则具有更大的自主权，它们除了行政上的独立性之外，还有财务上的独立性，即可以自己决定预算，自己决定征税、收费或举债，而无须中央政府或上级政府的审查。美国的州在不违背联邦宪法的前提下，还有独立的立法权。因此美国的州政府，从严格意义上说，不属于地方政府。但因其之上还有联邦政府，故也不能说它是中央政府。正因其州政府的权力较大，可以称其为分权制国家——相对中央联邦政府而言。

3. 均权制

均权制，是指中央行政组织与地方行政组织的权力保持平衡，既不偏于集权，也不偏于分权的一种行政组织体制。其基本特征是折中于中央集权与地方分权二者之间，主要根据事权的性质进行合理的划分，凡适宜中央管辖的事务划归中央政府管，凡适宜地方管辖的事务划归地方政府管，并维持中央与地方之间的协调、配合关系。

均权制是一种较为理想的组织体制，其理论依据在孙中山先生的“均权”学说中得到明确的阐述。孙中山先生认为：“政治里头有两个力量：一个是自由力量，一个是维持秩序的力量。政治中的这两个力量，正如物理学里头有离心力与向心力一样。政治里头的自由太过，便成了无政府，束缚太过，便成了专制。自由与专制这两个力量不要各走极端，像物理的离心力与向心力互相保持平衡一样。”因此，“权之分配，不当以中央或地方为对象，而当以权之性质为对象，权之宜属于中央者属之中央也，权之宜属于地方者属于地方也”。“凡事务有全国一致之性质者划归中央，有因地制宜之性质者划归地方，不偏于中央集权或地方分权。”故均权制者主张凡是有关全国人民之利益的重要事务，应划归中央政府管辖；凡是有关地方局部利益之事务，应划归地方政府管辖。权力的划分，应以不损害地方政府积极性和不妨碍中央政府对地方政府的宏观控制为原则。将本来可由地方政府办理的事务划归中央政府管，会使地方政府处于被动地位，失去主动性、责任心；而中央政府会因此徒增负担、事繁责重，反而忽略了对地方政府的宏观控制。反之，如果划归地方的权力过大，则会使地方政府负担过重，完成其所不能完成的任务；而中央政府则会直接失去对地方政府的宏观控制，不利于全国的统一与团结。



13.1.2 财政三大职能的分工

财政联邦主义(fiscal federalism)认为，资源配置职能是中央政府和地方政府的共同职能，收入再分配和宏观经济稳定是中央政府的职能。这一部分主要分析财政的三大职能在中央政府与地方政府之间的分工问题。

1. 资源配置职能的分工

资源配置职能是中央政府和各级地方政府的共同职能。居民偏好的区域差异这一因素决定了地方政府更适合资源配置，而规模经济和外部性等因素又使中央政府进行资源配置更有优势，没有一致的规范分析建议。现实的情况是，资源配置职能在中央政府和地方政府之间的划分要综合考虑多种因素，由此形成了各国不同的资源配置状况。

1) 居民偏好的区域差异

按照公共产品的受益范围，可以将公共产品分为全国公共产品和地方公共产品。在多级次的政府框架下，公共产品的受益范围在某种程度上决定了不同级次政府之间的分工。美国学者华莱士·奥茨对该问题作了开创性的研究。他假定经济中存在甲和乙两个人口子集，每个子集内部人口的偏好相同，但甲和乙之间的偏好不同；社会生产公共产品供全体成员消费，某一种公共产品既可以由中央政府统一供给，也可以由两个人口子集的地方政府分别提供；公共产品的成本固定不变；收入分配在全社会已经达到最优。在这些假定条件下，奥茨证明，由于两个人口子集的偏好不同，中央政府统一提供产品时无法达到社会福利最大化，而地方政府根据自己的人口子集的偏好提供公共产品，能够实现社会福利最大化。图 13.1 表明了由中央政府统一提供公共产品带来福利损失的情形。

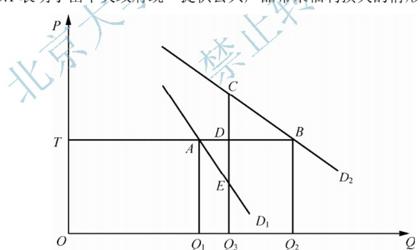


图 13.1 由中央政府统一提供公共产品带来的福利损失

在图 13.1 中，两个地方居民对公共产品的需求分别用需求曲线 D_1 和 D_2 表示，Q_1 为甲地居民的需求量，Q_2 为乙地居民的需求量。

若由中央政府负责提供公共产品，则只可能存在一个统一的提供量 Q_3。这样，对于甲地居民来说，中央统一提供的公共产品数量超过了他们的需求量，由此给他们带来了 *ADE* 面积的福利损失；而对乙地居民来说，由于统一提供的公共产品数量小于他们的需求量，福利损失为 *CBD* 的面积。从图 13.1 可知，Q_1、Q_2 之间的距离越大，也就是说人口子集之

间偏好的差异度越大，*ADE* 和 *CBD* 的面积也就越大，表明福利损失越大。如果分别由各自的地方政府提供当地居民需要数量的公共产品，分别是 Q_1 和 Q_2。此时，*ADE* 和 *CBD* 面积的福利损失就不会出现。这里是用公共产品的需求数量表示各地居民对公共产品的偏好，这个分析同样适用于对公共产品的种类偏好不同的情况。

那么，中央政府为什么不能提供适合地方居民需求的公共产品呢？其原因在于中央政府不了解各地的需求信息，而地方政府更接近当地居民，所以更有信息优势，能够根据当地居民的偏好提供适合的公共产品。

2) 规模经济

公共产品的规模经济指的是随着消费人数的增多，公共产品的人均成本下降的情况。例如，使用公共图书馆的人越多，人均成本就越低。如果由各地方政府分别提供公共产品，可能达不到消费人数的最优规模而降低效率。因此，由于规模经济的原因，更为集中的公共产品的供给是比较合适的。然而，每种公共产品的最佳供给规模是不一致的，所以，规模经济的存在只是给资源配置指出了一个方向，但没有标明刻度。

3) 外部性

地方公共产品的收益由地方居民享有，成本由地方居民承担，收益和成本的对称是有效提供的基本要求。一旦地方公共产品的成本或者收益外溢，就产生了外部性问题，造成资源配置的低效率，如水污染的治理。例如，某县级市整治了区域内的河流，但是受惠的不仅是该区域内的居民，而是河流经过的所有区域。考虑到此种正外部性的存在，河流治理一般采用由上级政府牵头、各下级政府配合的方式，分头治理、集中管理才能避免正外部性，产生有效率的治理水平。再如，一些虽然只有利于某一阶层或某些人，但对全社会和国家的发展至关重要的公共产品应由中央政府提供，如对适龄儿童的义务教育。

2. 收入再分配职能的分工

收入分配是中央政府的职能，因为地方政府进行收入分配的效果会被居民流动所抵消。例如，对于一个实行对富人征收高额所得税、对穷人给予高福利的收入分配政策的地区，富人将离开对他们征收高额所得税的地区，而穷人将从其他福利水平较低的地区迁入，结果该地区税基减少，穷人的福利也会下降，地方政策初衷无法实现。

当然，现实并非完全如此，毕竟，流动是需要成本的，因此，富人和穷人不能随心所欲地迁往对他们来说福利水平最高的地区。再说，现实中政府各项政策的功能是交叉的，因此，再分配政策经常被分权后的各级地方政府采用。例如，许多国家把一些具有再分配功能的政策分派给地方政府，如基础教育、社会保障。美国自 1996 年实行分散化的福利政策后，各州在制定帮助穷人的福利政策方面拥有很大程度的自主权。地方政府部分执行了收入再分配功能之后，由于存在大量福利移民现象，美国各州出现了降低或者不再增加福利支出的趋势。

事实上，在中国，地方政府进行收入分配的作用相当大，特别是在人口的流动受到户籍制度制约时。但随着户籍制度改革和人口流动性的不断增强，以及外来人口与本地人口在教育、医疗保健、社会保障和住房等方面享受同等待遇的呼声越来越高，地方政府进行收入分配将越来越受到挑战。

3. 宏观经济稳定职能的分工

稳定经济职能被认为是中央政府与生俱来的职责。因为地方政府缺乏实施稳定宏观经

济政策的条件和手段。首先，由于在一国境内，各地之间的经济是完全开放的，资本、商品和劳动力要素可以在各地之间自由流动，一个地区对本地经济的调控往往因对其他地区的经济产生外部效应而变得无效。例如，当某地区想采取扩大本地区需求、刺激经济的扩张性政策时，扩张性政策必将造成本地区对外地商品进口的大量增加，扩张性政策的效果也就丧失殆尽。相反，当采用紧缩性政策以控制通货膨胀时，又会由于进口的大量减少而使政策失效。其次，地方政府也因为缺少可用于调控经济的政策工具而难以承担此重任。调控经济往往需要财政政策和货币政策的相互配合才能起作用。但一方面，货币的发行和利率的调整都是由中央银行根据全国的经济形势来操作的，地方政府没有权力和能力来实行货币政策。不难想象，如果由各地政府自行发行货币，全国的货币流通必将产生混乱局面，从而使地方政府的货币政策完全失效。另一方面，就财政政策而言，宏观调控需要周期性的财政盈余和赤字，涉及相应的预算融资，即在赤字时借债而在盈余时偿债。这对地方政府来说困难重重，因为地方政府很难进入全国性的资本市场，从而难以使用这个市场为地方预算盈亏进行融资。

当然，这些并不意味着地方政府与调控宏观经济之间没有任何联系。研究表明，财政分权在反经济周期的政策上具有一些重要的作用。当宏观经济受到冲击，如能源价格上涨时，一个国家的不同地区会受到完全不同的影响，分散化的地方政府可以根据本地情况进行处理，而中央政府则很难根据各地区的特殊情况实施差别性的政策。事实上，在中国，地方政府对发展地方经济的作用是非常强大的。特别是在我国实行市场化改革后，在调控经济的政策目标上，地方政府已不再与中央政府完全一致。地方政府出于自身相对独立的利益目标和责任约束，在相当大程度上以推动本地区地方经济增长为其首要目标。从我国近年来对宏观经济调控的具体实践来看，在某些情况下(如在中央政府实行紧缩政策时期)，地方政府已经成为中央政府实施调控政策的一股异己力量(钟晓敏、叶宁、金戈，2007)。只有在宏观调控政策与地方快速发展本地经济的目标相适应时，地方政府才会积极配合中央政府，但不管怎样，地方政府在稳定宏观经济中的作用空间相当狭小，因此，稳定宏观经济的职能主要还是应该由中央政府来承担。

13.2 收入划分

13.2.1 政府间收入划分的影响因素

政府间财政关系的核心是中央政府与地方政府之间的收入划分，影响两者之间划分的因素主要有以下三个。

1. 国家的政体

一般来说，联邦制国家地方政府的权责较大，相应的财政收支权力也较大。例如，美国、德国的联邦收支占各级政府预算总规模的比重就不及英国、法国等单一制国家中央预算占预算总规模的比重大。

2. 历史传统

历史上有地方自治传统的国家，往往地方政府的自治权力较大，从而也拥有更多的财

政收支权力，如美国宪法对州的权力的重视和保护。而历史上注重中央集权的国家，中央集中的财政权力就会相对较多，如中国、法国这样一些有较长君主专制和中央集权历史的国家，中央的权力要比地方大得多。

3. 政府在经济稳定和发展中的作用

一个国家的政府在经济稳定和发展中的作用越大，其中央政府所需集中的权力就越大。例如，在自由竞争时期的美国，联邦政府长期以来主要的收入来源是关税，其他主要税种由州政府掌握，而随着经济的发展，要求国家对经济进行更多的干预，因此联邦政府的财政权力随之不断扩张，中央财政收支的比重也迅速增加。

13.2.2 政府间收入权限的划分

1. 收入划分的基本问题

政府间财政收入应该如何划分？各级政府有哪些收入权限？各级政府所筹集的收入比例应该如何界定？现代政府财政的主要收入来源是税收，因此收入划分最主要的就是分税问题。正因如此，现代政府间财政关系(财政体制)的具体形式常被称为“分税制”财政体制。

政府财政收入来源还可能有国有资产收益、收费、公债等。因而划分收入权限也同样要涉及这些问题。在现代市场经济国家中，国有经济规模偏小，营利性国有资产收益微乎其微，大部分市场经济国家在收益的划分上没有太多问题。中国目前的问题比较特殊，还有庞大的国有资产规模，但这只是经济体制转轨时期的特殊情况。不过在目前，中国的财政体制客观上还存在着如何分利的问题。收费往往对应于财政所提供的服务，从理论上说，是哪一级政府财政提供的服务，就应该由哪一级政府收费，因此收费的划分不构成划分收入的难点。在实行财政联邦制的现代国家中，每一级财政都是相对独立的，因此，从理论上各级政府都应该有发行公债的权利。一般来说，中央政府的发债权无可置疑，争论的焦点往往在地方政府的发债权上，即地方政府具备什么条件才可以发行公债。

对于收入划分问题的解决，首先要看划分收入的目的何在。一般的解释是，收入用于满足支出的需要，这一点与整个财政收入要用于公共支出的目的要求是一致的。但问题在于，不同级别财政是否都应该拥有足够的收入，以满足各自支出的需要。如果各级财政都能做到以本级直接筹集的收入满足支出的需要，那么各级财政之间实际上就变为真正的相互独立了。通常认为地方政府不应该拥有充分的财权，确保中央政府可以对之进行调控，以维护一国的统一。这样，地方政府要么在收支相抵之后留有资金缺口，要么收大于支，但要上解部分本级筹集的收入给中央政府。

地方政府财政资金缺口或者所上解的收入规模不应该太大，财政收入应该满足财政支出的需要：太大容易导致地方政府缺少最基本的激励，影响地方政府组织收入的积极性。也就是说，地方收支应该大致相抵。这样，不同级别财政的收入应该根据其所承担的职责、所要实现的功能而定，基本做到“财力与事权相匹配”。

但在实际中，一般都是从收入本身的特性及政府的其他目标着手划分财政收入。就整体规模而言，通常这样划分的地方财政收入是不足以满足地方财政支出需要的。与此同时，中央财政收远大于支。这样，地方财政支出的不足部分很大程度上要依靠中央财政的转移

支付得以解决。当然，如果地方收入与支出差距过大，也会影响到地方获得财政收入的积极性。因此，许多国家都强调建立地方税系，以发挥地方在征税过程中的积极性。

2. 收入划分的基本思路

因为现代政府的主要收入来源于税收，我们主要分析税收收入安排的一些基本原则。税收可以划分为中央税、地方税、中央和地方共享税。许多财政学的相关文献认为，在明确哪些税收由哪一级政府课征、归属于哪一级政府时，主要考虑以下几个因素。

(1) 所涉税种针对收入再分配或者经济稳定的目标、税基在各地区分配极为不均的税种、税基流动性较大的税种，应该作为中央税。分配给地方政府的税种的税基流动性不应过大，否则纳税人将从高税区迁到低税区，导致地方政府调整税率的自由度受限。

(2) 税基流动性较小、税负不具备转嫁给非当地居民条件、能够帮助地方政府筹集足够的收入减少纵向财政不平衡的税种，应作为地方税。

(3) 中央、地方分税应注意规模经济效应。各地独立征税可能无法利用征税中的规模经济。各地都要为税收征管投入资源，这可能是重复投入，而通过税务机构的联合，就可以节约征税成本。因此，分配给地方政府的税种应便于管理。

(4) 基于收益原则的税种和使用费项目可被充分安排给各级政府，尤其适合于安排给地方政府。

一般认为，最适合作为地方税的是土地税、财产税等；由于税基流动性大，消费税、资本收益税等作为中央税；其他税种，包括个人所得税、企业所得税等一般在中央和地方之间进行分享。

政府间税收划分常伴随着政府间税基分享的问题。所谓"税基分享"，是指两个或两个以上级别的政府，在一个共同的税基上征收各自的税收。税基分享的方式主要有三种：①对某一税基分别设置中央税和地方税，由两套税制共同征收；②对某一税基只设置中央税，地方政府通过在中央税税率的基础上附加一定的比例或附加费分享；③只设一种税，由一级政府进行征管，征得的收入在中央和地方政府之间分享。从总体上说，选择何种形式，取决于对效率和公平的权衡。

必须指出的是，财政收入的划分不仅是要确定哪些税种提供的收入或哪些税收收入归中央、哪些归地方的问题，更重要的是要确立一套约束机制，保证不同级别财政的相对独立性问题。因此，许多国家都赋予地方一定的税收立法权，保证地方收入的相对弹性。同时，地方还要有一定的发行公债权力，当收不抵支时，作为相对独立的财政主体，可以通过发行公债弥补其赤字。当然，这些都需要相关法律作为保证。

13.2.3 具体税种的分析

根据上面所讨论的划分中央与地方收入要考虑的诸因素，我们具体讨论各类税收在中央和地方政府之间的划分问题。

1. 所得税

个人所得税是一种具有再分配性质的税种，而且课税对象具有较强的流动性，所以应由中央政府征收，或者采取主要由中央政府征收，同时地方政府以税收附加的形式课征一部分的方式，作为对课税对象从地方公共服务受益的一种补偿。企业所得税的征收对象也

具有较强的流动性，由中央政府征收更具有效率性。如果由地方政府征收，那么企业就有可能通过转让定价将收入转移到低税收的地方，以此来避税，甚至利用各地方征收管理协调上的困难逃税。因此，企业所得税应由中央政府征收，或者主要由中央政府征收，地方政府以附加的形式课征一部分。

2. 关税

关税包括进口关税和出口关税，体现了一个国家的主权，适宜于由中央政府统一管理，应该划归中央政府。如果把它划归地方，则有可能出现各地为了地区的利益，采取不同的关税政策，损害国家的整体利益。

3. 财产税

财产税的征收对象如房屋具有不可流动性，且税源分散，核查困难，由地方政府征收更符合效率要求。

4. 销售税

单一环节的销售税可以由任意一级政府来征收，因此批发、零售和产制环节的销售税适合于各级政府征收，因为其税基是可以加以协调的。增值税是多环节征收的，如果让各级政府来征收这种税，征收对象的流动性使征管具有很大的难度，如果各地区税率或税基不同，那么征管将更加困难，因此应该由中央政府来征收。

5. 营业税

营业税不具有再分配性质，而且税源分散，若划归中央政府，则管理成本高，所以应该划为地方收入。

6. 校正税

对烟、酒课征的国内产品税或消费税，适宜由中央政府统一征收，如果划归地方，则容易出现各地采取差别的办法，不利于对这些行为的校正。为控制环境方面的外部效应(如污染)而课征的税收，应该根据其影响范围，分别由不同的政府来征收。如果外部效应的范围较小，由地方政府征收有助于利用所筹集的税收治理这种外部效应；如果外部效应是跨地区的，那么应主要由中央政府来征税。

此外，资源税实际上是由拥有资源所有权的主体对资源的开采或使用收取的一种费，原则上谁拥有资源的所有权，这种收入就划归谁使用和管理。



知识链接

“营改增”面临三大难题

2012 年 5 月 18—20 日，时任国务院总理温家宝主持召开河北、辽宁、江苏、湖北、广东、陕西六省经济形势座谈会。在座谈会上温家宝总理指出“实施结构性减税是财政支持经济发展的重要举措，要抓紧落实有关政策措施，特别要加快推进营业税改征增值税试点，扩大试点范围，切实减轻企业税负”。“营改增”势在必行。

实际上，在《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》中就已将“扩大增值税征收范围，相应调减营业税等税收”列入财政体制改革的目标。

2012年年初，营业税改征增值税已在上海拉开帷幕。自2009年增值税制实现了从生产型向消费型的全面转型之后，增值税改革的重点已落在扩大其征收范围上，即将增值税的征收范围逐步扩大到对各类劳务征税，从而取代营业税。增值税转型改革，使税制安排对服务业发展的制约作用进一步凸显。增值税之所以取代营业税是由于增值税仅对增值额课税，有利于避免重复征税，不会对生产和贸易产生扭曲的效应。而营业税则完全不同，它主要是对营业额的全额征税，这将导致专业化分工程度越高税收负担就越重的结果，从而不利于专业化分工的良性发展，也就注定了营业税最终要退出税收的历史舞台。

当然，我们必须看的是，增值税征收范围的扩大，必然面临的三大难题。

难题之一：地方政府的财政收入减少。增值税的征收范围扩大之后，营业税的范围就会相对缩小，而营业税本是地方政府的第一大税种，并且也是地方政府唯一的主体税种，当其面临征税范围缩减甚至被增值税取代时，地方政府的财政收入必将会减少，自然会遭到地方政府的强烈反对。因此，增值税“扩围”，直至“营改增”，其前提条件就是应为地方财政设计新的主体税种，依国际惯例，财产税或应成为地方政府的主要税源。

难题之二：增值税占税收收入的比例过高。2011年全国税收总收入完成89 720.31亿元，其中国内增值税实现收入24 266.64亿元，占全国税收收入的27%，营业税的收入为13 678.61亿元，占税收总收入的15.2%。由此可见，“扩围”并取代营业税之后的增值税将占总税收收入的42.2%，若加上进口环节的增值税，这一个比率将会更高，可达50%以上。作为“块头儿”过大的主体税种，将对国家税收的稳定性和安全性均构成威胁。可见，增值税“扩围”，必须与增值税的其他税收要素及其他税种的变革共同推进才能完成。

难题之三：体制困境。增值税属于中央与地方共享税，根据现行体制，国内增值税中央分成75%，地方分成25%，进口增值税则全部归中央。这种分成比例的设计是以营业税基本归地方财政为条件的，在“营改增”之后，无疑将极大地触动地方财政的利益。因此，重新设计增值税收入在中央与地方之间的划分必然成为地方政府关注的焦点。

立足于目前我国的社会经济发展状况，增值税“扩围”应采用渐进式改革方略，即在以后相当长的一段时期内，我国仍将保持增值税与营业税并存的局面，需要逐步提高税收征收管理水平，逐步提高纳税人的纳税遵从度和会计核算水平，在综合考量各行业特点并科学设计税率的基础上，逐步扩大增值税的征收范围，缩减营业税范围，最终实现增值税取代营业税的改革目标。

再有，“营改增”能够顺利进行的关键就是要保证地方财政收入不致减少，这就需要深化分税制改革，进一步协调中央财政和地方财政的关系。可行的办法是改变现有的75∶25的格局，适当提高增值税收入中地方财政的分享比例，以获得地方政府的支持，保障增值税“扩围”改革乃至“营改增”取得成功。同时，需要根据税收收入的归属和征税对象的特点来合理确定“营改增”之后的税收征收管理机构，将流动性强并且税收来源地多变的行业，如金融业、交通运输业等的税收管辖权交给国税部门行使；而对于流动性不强且税收来源地不易变动的行业，如服务业、建筑业等，则应由地税部门行使税收管辖权。

最后，目前营业税是地方的主体税种，在“营改增”之后，地方税将群龙无首，这就需要重构地方税体系，选择成为地方税主体的新税种。立足我国的实际，在不动产保有环节征收的房产税和西部资源富庶地区的资源税方面应该有所作为。因此，有必要将房产税和资源税分别打造成中、东部地区和西部地区的支柱财源。

(资料来源：http://www.chinawuliu.com.cn/zixun/201207/26/185401.shtml.)

13.3 我国的分税制

中国政府间财政关系的基本格局是 1994 年财政体制大改革时所形成的。在此之前，经过十几年的改革及 1992 年的分税制试点，中国于 1994 年起开始实行分税制财政体制，这是当时建立市场经济体制全面大改革的一个重要内容和组成部分。在此之前约半个世纪的时间内，中国经历了多次行政性分权和经济性分权的改革，但距离市场经济所要求的分权还有较大的差距。1994 年改革是明确按照构建市场经济体制的要求进行的，分税财政体制是这一努力的重要内容，它初步构建了市场型政府间财政关系的基本框架。

针对财政包干体制的弊端，根据社会主义市场经济体制的基本要求并借鉴国外一些成功做法，要理顺中央与地方政府间的分配关系，必须实行分税制分级财政管理体制，即按中央与地方政府的事权划分，合理确定各级财政的支出范围；根据事权与财权相结合的原则，将税种统一划分为中央税、地方税和中央地方共享税，并建立中央税和地方税收体系，分设中央和地方两套税务机构分别征管；科学核定地方收支数额，逐步实行比较规范的中央财政对地方的税收返还和转移支付制度；建立和健全分级预算制度，硬化各级预算约束。

13.3.1 我国分税制改革的基本原则

1994 年我国的分税制改革涉及中央与地方、国家与企业及一些部门利益关系的调整，牵连甚多，事关全局。因此 1994 年的财政体制改革是遵循以下基本原则进行的。

(1) 正确处理中央与地方的分配关系，调动两方面的积极性，促进国家财政收入合理增长。这就要求既要考虑地方利益，调动地方发展经济、增收节支的积极性，又要逐步提高中央财政收入的比重，适当增加中央财力，增强中央政府的宏观调控能力。

(2) 合理调节地区财力分配，推动资源配置与产业结构的优化。

(3) 坚持统一政策与分级管理相结合的原则。划分税种不仅要考虑中央与地方的收入分配，还必须考虑税收对经济发展和社会分配调节的作用。

(4) 保持整体设计与逐步推进相结合的原则。分税制改革是中央与地方各级政府间利益格局的重新调整，涉及各个利益主体之间的矛盾，只能区别轻重缓急，通过渐进式改革先把分税制的基本框架建立起来，然后在实施中逐步完善。

13.3.2 我国分税制的基本内容

我国分税制财政体制的基本内容主要有以下几点。

1. 按照中央与地方政府的事权，划分各级财政的支出范围

中央财政主要负担国家安全、外交和中央机关运转所需经费，调整国民经济结构、协调地区发展、实施宏观调控必需的支出，以及由中央直接管理的事业发展支出，具体包括：中央统管的基本建设投资，中央直属企业的技术改造和新产品试制经费，地质勘探费，由中央财政安排的支农支出，国防费、武警经费，外交和援外支出，中央级行政管理费，由中央负担的国内外债务还本付息支出，以及中央本级负担的公检法支出和文化、教育、卫生、科学等各项事业费支出。

地方财政主要负担本地区政权机关运转及本地区经济、事业发展所需的支出，包括地方统筹的基本建设投资，地方企业的技术改造和新产品试制经费，支农支出，城市维护和建设经费，地方文化、教育、卫生、科学等各项事业费和行政经费公检法支出，部分武警经费，民兵事业费，价格补贴支出及其他支出。

2. 根据财权与事权相结合原则，合理划分中央与地方收入

按照税制改革后的税种设置，将维护国家权益、实施宏观调控所必需的税种划为中央税；将适宜地方征管的税种划为地方税，并充实地方税税种，增加地方税收收入；将与经济发展直接相联系的主要税种划为中央与地方共享税。具体划分如下。

中央固定收入包括：关税，海关代征消费税和增值税，中央企业所得税，地方银行和外资银行及非银行金融企业所得税，铁道部门、各银行总行、各保险总公司等集中缴纳的收入(包括营业税、所得税、利润和城市维护建设税)，中央企业上缴利润等。外贸企业出口退税，除1993年地方已经负担的20%部分列入地方上缴中央基数外，以后发生的出口退税全部由中央财政负担。2002年所得税分享改革以后，铁路运输、国家邮政、中国工商银行、中国农业银行、中国银行、中国建设银行、国家开发银行、中国农业发展银行、中国进出口银行及海洋石油天然气企业缴纳的所得税继续作为中央收入。

地方固定收入包括：营业税(不包括铁道部门、各银行总行、各保险总公司等集中缴纳的营业税)、地方企业所得税(不含上述地方银行和外资银行及非银行金融企业所得税)、地方企业上缴利润、城镇土地使用税、固定资产投资方向调节税(已暂停征收)、城市维护建设税(不含铁道部门、各银行总行、各保险总公司等集中缴纳的部分)、房产税、车船使用税、印花税、烟叶税、耕地占用税、契税、遗产和赠与税(尚未开征)、土地增值税、国有土地有偿使用收入等。

中央、地方共享收入包括增值税、企业所得税、个人所得税、资源税、证券交易印花税(是印花税的一部分，不是独立的税种)。对于增值税，中央分享75%，地方分享25%。企业所得税和个人所得税以2001年收入为基数，增量部分中央分享60%，地方分享40%。资源税按不同的资源品种划分，大部分资源税作为地方收入，海洋石油资源税作为中央收入。对于证券交易印花税，中央分享97%，地方分享3%。

1999年11月1日—2007年8月14日，对储蓄存款利息所得开征税率为20%的个人所得税。2007年8月15日—2008年10月8日，税率下调为5%。自2008年10月9日起，储蓄存款利息所得暂免征收个人所得税，该项所得税收入属于中央固定财政收入。

在划分税种的同时，分设中央税务机构和地方税务机构，实行分别征税。中央税种和共享税种由国税部门负责征收，其中共享收入按比例分给地方；地方税种由地税部门征收。

3. 中央财政对地方税收返还数额的确定

为了保持地方既得利益，中央财政对地方税收返还数额以1993年为基期年核定。1993年中央从地方净上划的收入数额(即消费税和75%增值税之和减去中央下划地方收入)全额返还地方，保证地方既得财力，并以此作为中央财政对地方的税收返还基数。1994年以后，税收返还额在1993年基数上逐年递增，递增率按全国增值税和消费税的平均增长率的1∶0.3系数确定，即上述两税全国平均每增长1%，中央财政对地方税收返还增加0.3%。如若1994年以后中央净上划收入达不到1993年基数，则相应扣减税收返还数额。

4. 原体制中央补助、地方上解及有关结算事项的处理

分税制后对原体制中央补助、地方上解及有关结算事项也作出了相应的规定。实行分税制以后，原体制中央对地方的补助继续按规定补助。原体制地方上解仍按不同类型执行：实行递增上解的地区，按规定继续递增上解；实行定额上解的地区，按原确定的上解额继续定额上解；实行总额分成的地区和原分税制试点地区，暂按递增上解办法。原来中央拨给地方的各项专款，该下拨的继续下拨。地方 1993 年承担的 20%部分出口退税及其他年度结算的上解和补助项目相抵后，确定一个数额，作为一般上解或一般补助处理，以后年度按此定额结算。

1994 年，转移支付办法承认了既得利益，显得不够规范。随后，1995 年《过渡期转移支付办法》出台。这个办法是在不触动地方既得利益的条件下，由中央财政安排一部分资金，按照相对规范的办法，解决地方财政运行中主要矛盾，并体现向民族地区倾斜的政策。它是按照影响财政支出的因素，核定各地的标准支出数额，并考虑财力水平与收入努力程度计算各地的财力缺口，并将此作为确定转移支付的依据。标准支出的核定，主要采用分类因素计算的方法，将财政支出分为人员经费、公用经费、专项支出和其他支出 4 个部分。根据不同类别财政支出的特点、影响因素和相关制度状况，分别采用不同的办法。凡是国家明确规定支出标准和开支范围的，一律按国家制度的有关规定核定各地的标准支出；对国家没有确定支出标准的项目，运用多元回归方法，建立标准支出模型。为了既贯彻公正、规范的原则，同时又能将有限的财力首先用于解决最紧迫的问题，参考民族地区的财力状况，建立了对民族地区的政策性转移支付。

1996 年和 1997 年，《过渡期转移支付办法》进一步规范化，改进了客观性转移支付的计算办法，以“标准收入”替代“财力”因素。标准收入的测算方法尽可能向“经济税基×平均有效税率”的规范做法靠近。

1998 年，在保持《过渡期转移支付办法》总体框架的情况下，标准化收支的测算面进一步扩大，并针对财政数据口径的变化，对部分项目的测算方法进行了改进。标准收支测算结构日趋合理(项怀诚，1999)。但必须指出的是，转移支付办法的改进所起的作用是有限的，因为它是在不放弃基本的“基数法”前提下进行的。

2002 年开始，原来的过渡期转移支付概念不再沿用，并为一般性转移支付所取代。随着改革的深入，税收返还占转移支付的比例逐步下降，一般性转移支付和专项转移支付所占比重不断上升。根据 2009 年中央财政预算，2009 年中央对地方税收返还预算数为 4 934.19 亿元；一般性转移支付预算数为 11 374.93 亿元；专项转移支付预算数为 12 579.88 亿元。

2009 年，我国将中央对地方的转移性支出简化为税收返还、一般性转移支付、专项转移支付三类，将地方上解与中央对地方税收返还做对冲处理，相应取消地方上解中央收入科目，简化中央与地方财政结算关系。

13.3.3 现行分税制的问题与对策

从总体上讲，1994 年分税制改革为理顺我国政府间的财政关系建立了基本框架，部分克服了财政包干制的多种弊端，对各级政府职能的发挥及改革的深化起到了一定的促进作用，提高了中央财政收入占全国财政总收入的比重，保证了中央收入的稳定增长，增强了中央政府的宏观调控能力及平衡地方财政差异的能力。同时，该体制也形成了财政强有力

的增收机制，出现了连续十多年财政收入高速增收的现象，财政实力大为增强。但是，这次改革是在照顾既得利益的前提下进行的，与财政联邦主义理论的要求还有实质性的差距。在运行中，这套体制也碰到了若干问题，当前表现得最为突出的是县、乡两级财政困难重重，直接原因是省以下财政体制不规范。从根本上说，这是改革需要进一步深入的体现。下面将对改革在事权及支出的划分、收入的划分和转移支付体系的设计三个方面存在的问题进行具体的分析，并在结合一定理论及借鉴国外经验的基础上，对如何完善我国政府间的财政关系提出政策建议。

1. 事权及支出的划分

在 1994 年的分税制改革方案中，对中央政府和地方政府的事权基本上还是按原有的模式划分，事权的划分与分税制之间存在着密切的联系。科学的分税制必须以合理划分政府的事权为依据，事权的划分是实行分税的前提条件，合理的事权划分决定了分税的形式和内容，中央政府与地方政府间事权的划分应该作为分税制的配套改革，而且要先于分税制改革。

政府间事权的划分，首先应确定哪些是政府应当承担的职责，即政府职能的科学界定是事权划分的基础。目前。政府除承担了国防、科教文卫、社会福利、行政管理及债务支出以外，还承担了大量与经济建设有关的费用，其中包括了一些应让企业自主解决的支出。当然，市场失效需要政府干预，中国经济转轨需要政府为改革的深入继续创造条件，但这些并不能为政府直接干预各经济主体的行为及大量的直接投资提供理论依据。政府宏观调控应主要通过政策及经济杠杆发挥作用，把市场机制能够有效解决的事务留给企业和个人，改革过程中的一些价格补贴和企业补贴也应随着改革的完善逐步取消。政府功能应仅限于市场经济不能有效解决的问题上，主要承担宏观经济稳定、收入再分配及对私人部门无法高效率供应的公共产品的提高方面。

中国关于政府的职能应如何在中央和地方之间划分的问题，一直缺乏明确的标准，也没有找出有效的划分办法。由于计划经济时代高度集中的惯性作用，中央与地方之间财权和事权的分配显得很不对称。一方面，财权向中央政府集中，特别是 1994 年分税制改革后，原来的两个比重问题得到扭转，财政收入层层上收，收入不断向中央集中，上级政府将数额较大、收入较稳定的税种实现共享，留给基层县乡的税种零散、收入数额小，加上前几年取消农业税、农业特产税等税种，县乡基层财政增收更是形势严峻；另一方面，迫于财政压力，政府的支出责任向地方政府下放，但各级政府的基本职责划定不清晰，各种责任在省以下政府中被层层下放，最后是处于最基层的县乡政府预算内规范收入最不稳定也最少，但支出责任又过于庞大，20 世纪 90 年代后，地方政府承担了大部分的财政支出责任，占全国预算内支出比例超过 70%，这意味着地方政府增收节支的压力不断增大。

财政联邦主义理论提供了在各级政府之间进行职能分配的基本原则，这些原则在中国也同样适用。

就资源配置职能而言，地方政府要承担起资源配置的主要职能，而中央政府主要负责一些地方政府无力独自解决的问题，如全国性公共品的提供、省级行政区间的外溢性问题等。中国的地域广大、人口众多，各地差异很大，中央政府无法全面了解各地区的具体要求和特点，进行统一配置的结果，使效率大幅度下降。而地方政府具有信息方面的优势，

可以因地制宜地提供符合当地需要的公共产品与服务。因此，地方政府在资源配置职能方面应有更大的自主权。

就分配职能而言，这是中央政府的职能。随着市场化改革的深入，必须加大人口的流动性。在中国，对于大量农民进城和劳动力的跨地区流动，地方政府没有很强的能力履行收入再分配职责。

稳定职能也是中央政府职能。在我国，地方政府同样具备使用货币政策的能力。一方面，货币的发行权由国家控制；另一方面，在原体制下，地方政府对地方银行的行政干预会随着金融体制的改革逐步得到纠正。而在财政政策的运用上，市场经济的建立要求打破地区间的经济封锁，实现各种要素在全国范围内的自由流动。这必然会增大地区间的开放度，降低地方政府财政政策的有效性。

总之，与宏观经济稳定、收入再分配有关的事权应由中央政府独立承担，地方政府主要承担当地所需的公共产品与服务。在这些事务中，需要全国统一标准、全面规划的，则是中央政府的事权范围。为了防止在实际执行中各级政府相互侵权、相互推诿，保证地方政府在支出上的自主权，应用法律的形式对事权的划分做明确的规定。可在宪法或其他法律中明确规定地方政府不能承担的事务(如国防、外交等)及地方政府的职能范围。地方对于职能范围内事务的决策自主权，应由法律作出明确规定。对于需要各级政府共同协作的项目，在政府间的事权划分也须明确。

根据支出与事权相对应的原则，中央政府的支出应包括国防、外交、邮电、国道建设等大型工程支出，高新科技的研究与开发、大型环境治理、高等教育及社会保障支出，中央的司法、行政等方面的支出。地方政府的支出主要包括普通教育、市政建设、公共设施、地方道路建设、治安、消防、地方行政、司法等方面的支出。

2. 收入的划分

1994 年的分税制改革及随后的改革主要从如何提高中央财政收入的目的着手，将可以提供大量税收收入的税种主要划归中央或作为中央占大头的共享税，将具有收入分配功能但当时规模甚小的个人所得税划归地方。这种状况需要改变，以适应事权、财权与财力相匹配的财政体制建设的需要。

1) 税种的划分

下面仅以个人所得税和资源税为例进行说明。目前的个人所得税中针对利息课征的所得税属于中央税，但并没有改变个人所得税主要是地方税的事实。从短期来看，因个人所得税占税收总收入的比重不高，这种划分还不会带来太多的问题。但从长期来看，从中央政府履行收入分配职能和宏观调控职能的角度来看，则这种划分具有很大的不合理性。随着中国经济的发展及工资制度的改革，个人收入不断提高，并且个人之间的收入差距也在不断拉大，因而个人所得税的税基扩大得很快，税收收入也会不断提高。各国的发展经验表明人均 GDP 越高的国家，税收收入中直接税的比重越大，而个人所得税又占到了很大的比重。我们有理由相信，未来个人所得税在我国税收体系中的作用将会不断提高，成为税收收入的主要来源之一。

从收入的稳定性来说，个人所得税收入会随着经济的波动而发生周期性的变化，因而也是中央政府稳定经济、进行宏观调控的政策工具。另外，个人所得税收入在我国各省之间的差异也是很大的，收入的大部分集中于一些沿海及经济发达地区。各地区的个税收入

分布严重失衡。随着个税收入比重的不断提高，各地财政能力的差距将进一步扩大，不利于地区间的财力平衡。

因此，为了避免在新的既得利益形成后再进行调整的痛苦过程，应尽快将个人所得税划为中央税，使中央政府能掌握这个有力的政策工具，并为各地区财力的平衡提供一定的保障。

从资源税来看，资源税作为中央地方共享税这一划分方向基本是正确的。考虑到资源在各地区分布不均衡的特点，资源税应由中央政府来征收。资源在开发过程中需要大量使用地方的公共设施，因而税收收入需要与地方共享。然而。在确定分享方式时，却是按资源品种划分的，将大部分资源税划为地方收入，只有海洋石油资源税为中央收入。这使得那些富有资源的地方可以获得更多的收入，而那些资源贫乏的地方获得收入的能力较小，造成地方财政收入贫富不均。另外，还造成了资源丰富地方过度开发资源，形成对资源税收入的过度依赖，不利于长期合理利用资源。资源税由地方征收还可能造成资源配置效率低下，因此资源税应当设置成中央税。

2) 地方税体系及其管理权限问题

分税制往往要求各级政府都应有自己的主体税种。从分税制改革方案中可以看出，留给地方的税种虽然不少，但较为分散，缺乏主体税，其原因在于：一是税种的划分，中央将提供财政收入的主要税种集中在自己手上。二是地方税系的构建存在着片面重视目前一些收入比重大的流转税税种，忽视了地方税种的培育和建设，如财产税(物业税)等。三是地方税收的管理权限较小。改革方案中规定了中央税、地方税和共享税的立法权集中在中央，地方税务机构负责征收地方税。对于地方政府是否拥有一定的立法权(如全国性地方税意外税种的立法权)，却没有明确的规定。

从国外的经验来看，不论是地方权限较大的美国，还是权限较小的日本，在中央政府掌握了主要税收立法权的同时，为了调动地方政府的积极性，保持地方税收的相对稳定，都赋予了地方一定的税收立法权和管理权。从中国的实际情况看，给予地方政府一定的税收立法权是必要的，其中包括：地方可以根据一定的规定和程序，开征一些地方新税种；对于一些与地方提供公共服务有关的地方税种，地方政府应有权在一定的范围内进行税率的调整等。但地方政府的管理权限不能违反《中华人民共和国宪法》及国家税法的规定。从根本上说，分税制框架下的地方财政应该拥有较为独立的税收立法权和发债权。至于因此可能产生的问题，应该通过颁布税收基本法和加强人民代表大会制度建设等来解决。

1994 年的分税制改革主要规范了中央和省一级财政关系，而未建立起省级以下各级财政之间的规范化财政体制。现实中，省级以下财政体制的确定主要采取了“模仿”中央与省级财政的基本做法，将主要收入来源的税收集中在较高级别的地方政府，这在客观上加剧了当前县以下财政的困难，使得县以下财政难以实现良性循环。

3. 政府间转移支付体系

1) 政府间转移支付的分类

政府间转移支付是财力和资金在各级政府间的无偿转移，实质上是一种补助，它通常是作为各级政府间责权关系和利益关系的一种协调机制而存在的，是财政管理体制的重要组成部分。

我国现行政府间财政转移支付的主要形式包括一般性补助和专项补助。

(1) 一般性补助。主要由体制补助(上解)、税收返还、中央增量规范转移支付部分、结算补助(上解)等形式构成。

① 体制补助(或上解)。实行分税制后，暂不改变原体制已有的分配格局，原体制中央对地方的补助仍按规定补助，这是推行财政承包体制的延续。

② 税收返还是一般性补助的最主要形式，其具体测算方法是以 1993 年为基期年，对按分税制规定中央从地方上划的收入额(消费税＋75%增值税－中央下划收入)，如数返还给地方。以后在此基础上逐年递增，递增率按增值税和消费税平均增长的 1∶0.3 的系数确定。

③ 中央增量规范转移支付部分。从 1995 年起，中央财政根据财力状况，每年从中央财政增量中拿出一部分，选择一些客观性及政策性因素，采用相对规范的办法，实施均等化的过渡期转移支付，其公式为

$$\text{某地区转移支付额}=(\text{该地区客观因素转移支付额}+\text{该地区政策性转移支付额})\times(1+\text{该地区激励机制系数}) \quad (13\text{-}1)$$

(2) 专项补助。中央对地方政府的专项补助多达上百种，数额在几百亿元左右。目前转移支付分配主要是税收返还和专项补助，总共约占全部转移支付的 60%左右。

十多年来的实践表明，政府间转移支付在均衡地区间财力差异、促进公共服务均等化等方面发挥了重要作用，转移支付资金的分配主要向财力相对薄弱的中西部地区。

2) 政府间转移支付制度的完善

政府间转移支付制度是财政体制的重要内容，其合理与否，将影响整个财政体制的效率。当前的中国转移支付制度还存在一些问题，需要进一步完善：①有条件转移支付中转移支付项目过多且政出多门，削弱了国家政策的执行力度；拨款目标不明确，标准不规范，随意性大，财政支出效率低下。②无条件转移支付所占比重过大，影响了中央财政的调控。③在无条件转移支付中，中央对地方的税收返还数额是根据基数法确定的。基数法承认地方既得利益，很少考虑现实的发展变化，从而影响了财政均等化进程。增量改革未能从根本上消除地区财力和公共服务水平差距问题，反而肯定了这种差距，并且随各种不合理的因素保留下来延续的时间越长，不合理的差距越大，不利于解决地区部分财政横向失衡问题。④省级以下财政体制建设的不规范，影响了财政职能的发挥。1994 年分税制改革保证了中央财政收入占全国财政总收入的比重，但相应导致地方财力的不足，尤其是县乡财政的困难重重，这也是转移支付制度缺少法律依据所致。

一个有效的转移支付体系应满足以下几个条件：①保证各级政府的财政收支平衡，在实行转移支付后，中央和地方均应有足够的财力来完成各自所承担的支出责任；②鼓励地方政府努力征收和控制支出；③使得各地居民享受的公共服务水平大体一致，最终实现均等化目标；④具有透明度和稳定性。

根据现实情况，中国应该确定转移支付制度的目标模式。建立规范的财政转移支付制度的根本目标，就是使各级政府享有相应的财力，在保证效率的同时，促进基本公共服务的提供，最终实现公共服务水平的均等化。基于这一总目标，中国各级政府间转移支付的基本目标可分解为三项：①弥补地方财政经常性缺口；②缓解横向非均衡；③体现国家政策导向。但是，这些目标应当通过阶段性目标逐步实现。在新体制实施的前期，可以首先保证落后地区在基本公共服务方面能够达到最低标准，此后逐步扩大均衡范围的保障水平。由于中国经济发展不平衡，各地区之间公共服务水平的差异很大，短期内不可能达到均等

化，因此在设计转移支付制度时，需要根据不同时期的政治、经济、发展目标和经济实力来决定实现均等化的目标，并制定不同阶段的财政均等化的基本标准。

就目前而言，我们应该废除传统的基数法，采用因素法，引入“标准收入能力”和“标准支出需求”概念。因素法就是根据影响地方财政收支的因素来确定中央对地方的财政转移支付数额，其特点是选取一些不易受到人为控制的、能够反映各地收入能力和支出能力的客观因素(如自然条件、城市化水平、经济发展水平、人口数量等)来确定中央对地方的转移支付数额。这种转移支付具有透明性、公正性、规范性等优点。

为达到转移支付目标，必须选择适当的手段。根据中国的情况，应采取 3 种补助形式：①用一般补助弥补财政缺口。一般补助是提高地方政府可用资金额度的主要方法，其分配应与支出需求成正比，与税收能力成反比。②用有条件的补助缓解横向非均衡方面，重点是保证地方政府提供最低公共服务水平。③用有条件的配套或非配套补助体现政府政策导向，同时办理中央承担的或中央委托地方承担的事务。一般来说，此类补助对于不同的项目和地区，其补助比例应是不同的。补助比例的高低应与补助项目的重要程度成正比，而与补助地区的富裕程度成反比。

13.4　地方政府间的财政竞争

13.4.1　财政竞争的基本问题

1. 地方财政竞争的概念

地方财政竞争是一个国家内部不同行政区域地方政府之间，通过财政的支出(主要是提供公共品)政策和收入(主要是税收)政策，提供更好的投资环境、法律制度和政府效率等方面来吸引外部资金的流入，以达到促进本地区经济更快发展的目标。财政竞争在欧美国家，尤其是在联邦制国家的地方政府中，是一种普遍存在的现象。我国虽然属于单一制国家，但有关学者研究表明，随着地方分权和经济市场化的深入开展，我国地方政府体系是竞争性的，符合“竞争性政府”的概念，地方政府间财政竞争也是存在的(冯兴元，2002)。

2. 地方财政竞争的表现形式

地方间政府的财政竞争不仅包括收入方面的税收竞争，也包括支出方面的竞争。因此财政竞争的形式主要为税收竞争与公共品竞争。

1) 税收竞争

我国已有的地方税收竞争可概括为三种形式。

第一，减免税(税收优惠)。各地政府为了吸引资本，竞相减免税，并且这种减免税是以地方政府侵犯中央政府统一税权的行使为特征的。这种形式从改革之初就出现，直至 1994 年税制改革之前。1994 年改革之后，由于中央在税权统一上采取了种种措施，该形式的税收竞争已不再是主要问题。

第二，财政返还。地方政府通过财政返还，事实上减少税收，与原始意义上的税收竞争无异。1994 年以来，地方乱减免税受到中央政府的有力遏制，地方政府将在分税制财政体制中分得的税收收入通过财政返还的形式返还给投资者。这种形式在很大程度上已替代了第一种形式，虽然第一种形式还在一定空间存在。

第三，地方通过综合配套措施，减少应该收取的费用。各地政府为了吸引投资项目，还展开了地价竞争，即纷纷以较低的价格提供土地给特定的投资项目，从而减少了财政收入。

2) 公共品竞争

市场经济崇尚自由竞争。税收对资源起调节的作用，从而影响经济活动。从效率的角度出发，税收都会对资源配置造成一定的扭曲。因此，在市场竞争有效的领域，应遵循税收中性的原则，尽量减少税收的干预。而经济资源在不同区域间的正常流动，绝大多数是市场能够有效调节的。如果能使税收在这种流动中的影响最小化，那么就能使资源配置的效率最大化。从社会或国家的整体效率出发，政府间为吸引资本流入的竞争，最终应减少以税收优惠为主的税收手段的应用，转而进入税收竞争的更高的一个层次——主要是以提供优质、数量充裕的公共品吸引资源的流入。从 20 世纪 90 年代后期开始，我国政府间税收竞争逐渐体现了这一趋势。

公共财政理论认为，税收可以视为是纳税人为享受公共品带来的效应而支付的价格，在税收负担一定的情况下，能够享受到更好的公共品，就是降低了税收价格，在一定程度上可以认为是政府给予纳税人的一种税收优惠。各地在减轻税收负担的基础上，加大了通过提供优质的公共品和公共服务来吸引外资的力度，这成为政府间税收竞争的一种新形式。地方政府通过改善区域性基础设施和公共服务系统，提供良好的投资和生活环境，吸引资本和高素质的劳动力。例如，现在各地都在大力建设交通和通信系统，改善城市环境及形象，抓好硬件设施建设。在硬件设施之外，部分地方政府开始注意到软件环境的重要性，提供优质服务成为政府间竞争的重要内容。它主要体现在地方政府办公系统的法治意识、服务效率和质量、政策的透明性和公开度等方面。资本、劳动力等因公共品提供水平的不同进行跨地区流动，既能降低因税收干预而带来的效率损失，更是公共选择学派所说的居民在政治市场上运用“以脚投票”权力的结果。

13.4.2 我国地方政府间财政竞争的现状

1. 我国地方政府财政竞争存在的问题

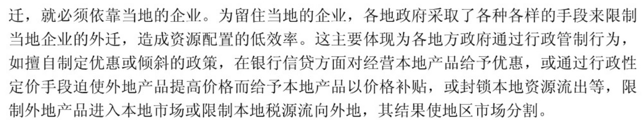
地方政府间的这种分权的竞争，在促进良好投资环境形成、限制地方政府对亏损企业救济等方面产生了重要的经济效果。但我们也要看到，随着财政分权改革的不断深入，分权竞争所引致的负效应也日益显现。这主要表现在以下几个方面。

1) 导致了地区发展的差距拉大，出现财政危机

在分权竞争中，财政竞争力强的地区处于有利地位，强大的实力可以支撑其以更优惠的税收提供更优质的公共产品和服务，吸引更多的资源要素流入，从而进一步增强其财政竞争力，形成一种良性循环。而财政竞争力原本比较弱的地区，在公共投入和支出方面无力与实力强的地区展开竞争，导致税源的流失，在竞争中实力日益削弱。由于初始禀赋差异、地方官员本身的知识结构和个人素质不同，地区间的税收竞争会进一步加大地区间的财政收入差距。发达地区在税收竞争中得到更多的财政资源，而经济落后地区财政收入则会相对减少，从而加重欠发达地区的财政紧张状况。

2) 导致地方保护主义盛行

随着财政分权体制改革的进行，地方政府官员与当地企业的利益关系日益紧密，中央考核任命地方政府官员也更多地依据当地经济的发展状况，因此地方官员为了能够获得升



迁，就必须依靠当地的企业。为留住当地的企业，各地政府采取了各种各样的手段来限制当地企业的外迁，造成资源配置的低效率。这主要体现为各地方政府通过行政管制行为，如擅自制定优惠或倾斜的政策，在银行信贷方面对经营本地产品给予优惠，或通过行政性定价手段迫使外地产品提高价格而给予本地产品以价格补贴，或封锁本地资源流出等，限制外地产品进入本地市场或限制本地税源流向外地，其结果使地区市场分割。

3) 导致地区重复建设严重

在单纯追求辖区预算收入最大化时，各个地方竞相进入同一行业或一拥而上从事某个国家重点项目，从而导致各地区严重的重复建设。这主要表现在产业重复建设和基础设施重复建设两个方面。迄今为止，我国产业重复建设大致经历了三个阶段：第一个阶段开始于 20 世纪 80 年代，全国各地大上彩电、冰箱等生产线，10 年间，全国共出现彩电生产企业超过百家，彩电业总投资达 280 亿元。第二个阶段是 20 世纪 90 年代开始，全国各地纷纷投资汽车、水泥、钢铁等行业，形成新的重复建设浪潮。第三个阶段是 21 世纪以来，全国各地大上电子信息、新材料、生物医药工程等为代表的“高新”项目，结果导致高科技领域的低水平重复建设和低层次恶性竞争加剧。

4) 扭曲地方政府的财政支出结构

最为重要的是，地方政府间财政竞争导致了财政支出结构的偏向，使得地方政府主动用于民生事业的财政支出不足。以 1978 年以来地方政府在教育和医疗卫生领域的财政支出为例，第八个五年计划时期(1991—1995 年)，我国教育和医疗卫生支出分别占地方政府总支出的 14.43%和 2.46%。而从实施分税制改革的第九个五年计划以后，这些领域地方财政支出占地方政府总支出的比率均发生明显的下降。第十个五年计划时期(2001—2005 年)，教育和医疗卫生支出分别只占地方政府总支出的 14.00%和 1.71%。

2. 我国地方政府财政竞争的规范

在财政民主决策和财政分权的基础上，地方政府间为引进外资、引进技术和人才及其他经济资源而展开的财政竞争，提高了政府公共服务和公共品的质量，进而提高政府工作效率和财政资金使用效率。随着分税制财政体制改革的深化和完善，地方政府在财权和资金使用权方面必将有更多、更大的自主性，政府间的财政竞争必将更加激烈。为了防止恶性财政竞争，使财政竞争更有效益，应对政府间的财政竞争加强引导管理，使其更具有序性、规范性、有效性。

1) 进一步规范中央与地方关系，转变地方政府职能

真正按照市场竞争体制要求合理划分中央和地方之间的事权和财权，处理好财权与事权的关系。应尽快解决目前在有些方面存在的财权与事权的不合理交叉问题，做到财权与事权的统一，增强中央与地方关系的规范性与稳定性，加快地方政府职能的转变，建立起地方政府财政竞争行为的自我约束机制。

2) 建立政府间合理、规范的公平补偿机制

中央政府要规范转移支付制度和加强对不发达地区的政策扶持力度，提高不发达地区的财政能力，为地方财政竞争创造公平的竞争环境，尽量避免地方财政竞争加剧地区间发展的不平衡，影响社会稳定。

3) 健全法律建设，运用法律手段规范地方间财政竞争

地方政府对本地区公共品提供的数量、范围的决策要符合国家的法律、法规，行政决策行为必须遵循正当的法律程序。同时，人民代表大会机关要加强对行政部门的监督，使其行为符合法律要求，防止为盲目吸引资金流入本地区，而越级、违法提供优惠政策，引起恶性财政竞争。尤其在税收竞争方面，地方政府给予企业的优惠政策一定要符合税法的要求，否则，只能吸引短期的资本流入，最终损害的是国家和本地区的利益。

4) 改变按行政隶属关系划分收入的做法，建立政企分开的现代企业制度

国有企业要逐步并最终彻底退出营利性领域，彻底割断企业与政府之间的直接利益关系，避免地方政府间恶性财政竞争的发生，倡导良性、健康的地方财政竞争。

5) 打破地方保护主义与市场分割，建立统一的市场秩序

有效的政府间财政竞争必须防止地方保护主义的泛滥，而防止地方保护主义及市场分割的有效途径莫过于建立统一的市场秩序。我国在打破地方保护主义的运动中，可以借鉴美国的双层司法体制及其宪法中的商务条款。美国的商务条款建立了中央政府对地区间贸易争端的专属解决权，我国的现实是地方政府屡屡干预地区间的贸易。因此在我国建立类似条款，对于打破地方保护和市场分割可能会更有效。

本 章 小 结

(1) 政府间职能的划分是指政府职能应如何在各级政府间分配，才能保证这些职能的有效执行。总体上讲，中央政府应主要承担收入分配、经济稳定的职能及提供受益范围普及全国的公共产品和混合产品，地方政府则应负责提供地方性的公共产品和混合产品。

(2) 集权与分权各有利弊，因此政府间事权的划分以适度分权为宜。一般来说，国防、外交、司法多为中央政府集权，而公安、文化教育、经济和内部事务则由中央与地方政府共同完成。为保证各级政府职责事权的实现，必须将税收在中央与地方之间进行合理划分。个人所得税、企业所得税、销售税、资源税、遗产税等大部分税种应由中央政府掌握，而财产税等则作为地方政府的稳定财源。

(3) 新中国成立以来的财政体制经历了多次变革，如新中国成立初期的“高度集中、统收统支”的财政体制、1953—1979 年以集权为主的财政体制、1980—1993 年的包干制财政体制及 1994 年以来的分税制财政体制。

(4) 随着分税制财政体制改革的深化和完善，地方政府在财权和资金使用权方面必将有更多、更大的自主性，政府间的财政竞争必将更加激烈，为了防止恶性财政竞争，使财政竞争更有效益，应对政府间的财政竞争加强引导管理，使其更具有序性、规范性、有效性。

关键术语

集权制　分权制　均权制　税种　分税制　财权　事权　政府间转移支付　财政竞争　税收竞争　公共品竞争

一、复习题

1. 选择题

(1) 按照公共产品受益范围的标准，应由地方政府负责提供的公共产品是(　　)。
A．国防　　B．消防　　C．外交　　D．航空

(2) 依据马斯格雷夫的税收划分原则，以下应由地方政府征收的税种是(　　)。
A．所得税　　B．财产税　　C．关税　　D．增值税

(3) 应由中央政府负责公共生产的自然垄断企业是(　　)。
A．自来水　　B．煤气　　C．电力　　D．航空

(4) 以下属于财政资源配置职能的(　　)。
A．征收个人所得税　　B．建立社会保障制度
C．消除外部性　　D．控制货币供应量

(5) 中央政府须承担的支出责任是(　　)。
A．国际贸易　　B．市政建设
C．公共绿地　　D．地方性公共交通

2. 判断题

(1) 根据政府财政利益最大化的目标，各级政府的财政收支规模取决于其收入的社会边际成本和支出的社会边际效益的等量关系。(　　)

(2) 在现实生活中，政府间的财政关系仅表现为高度集权和过度分权的两种财政管理体制。(　　)

(3) 个人之间和地区之间的收入再分配职能，应由中央和地方政府共同行使。(　　)

(4) 资源配置职能在各级政府间的分工，应按照公共产品的受益范围来划分。(　　)

(5) 政府间收入划分的依据是效率原则和适应原则。(　　)

3. 简答题

(1) 简述财政体制的基本内容。

(2) 分税制财政体制的基本内容及主要特征有哪些？

(3) 现行分税制财政体制存在哪些问题？有何对策？

(4) 简述我国地方政府财政竞争的问题与对策。

二、案例应用分析

美国的财权划分方式——财源共享和分率计征

美国实行联邦制，政府机构分联邦、州、地方三个层次，各级政府都有明确的事权、财权，实行分别立法、财源共享和分率计征的财权划分方式。美国联邦、州、地方三级政府都有各自相对独立的税收体系，享受各自的税种设置、税率设计、税款征收管理的权利。三级政府各自行使归属本级政府的税收立法权、司法权及执行权，这使得美国形成了统一的联邦税收制度及有差别的州和地方税收制度并存的格局。各级政府都有一些属于自身的税种，且各级政府都有自己的主体税种。联邦政府的主要税种有个人所得税、企业所得税、社会保险税、国内消费税、遗产税、关税和赠予税，其中以个人所得税为主体税种；州政府的

主要税种有销售税，州的个人所得税、企业所得税、消费税等，其中以销售税为主体税种；地方政府的主要税种有财产税，地方政府的销售税、个人所得税等，其中以财产税为主体税种。各级政府也同时采用共享税源、税率分享的形式来划分税收收入。

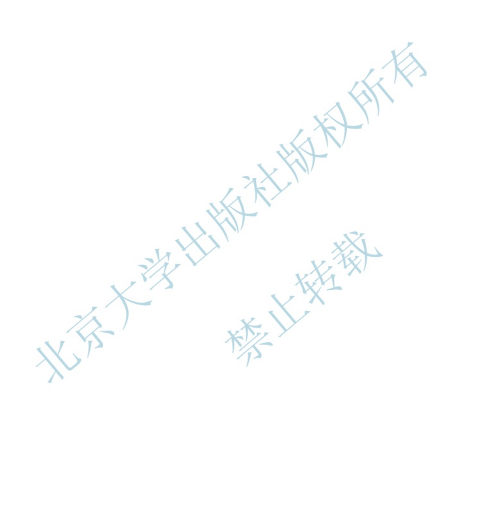
(资料来源：[美]哈维 · S. 罗森. 财政学(第六版)[M]. 北京：中国人民大学出版社，2003.)

问题：

(1) 我国政府间税收权限划分的依据？

(2) 我国具体税收有哪些？在政府间是如何划分的？

(3) 你认为应如何完善我国政府间的财权划分？



第14章 财政政策

教学目标

财政政策是一国为了实现一定的宏观经济目标，而调整财政收支规模和收支平衡的指导原则及其相应的措施。本章主要涉及财政政策目标、财政政策工具、财政政策乘数、货币政策目标和工具、财政政策和货币政策配合模式，以及配合模式选择问题，这些也是本章需要掌握的重点内容。

教学要求

知识要点	掌握程度	相关知识
财政政策概述	了解掌握	(1) 财政政策的工具 (2) 财政政策的类型 (3) 财政政策的功能 (4) 财政政策的传导 (5) 财政政策的效应
财政政策与货币政策的配合	重点掌握	(1) 货币政策工具 (2) 财政政策和货币政策的配合模式



继续实行积极财政政策

2014 年，要继续以提高经济增长质量和效益为中心，继续实行积极财政政策，适当扩大财政赤字和国债规模，进一步完善结构性减税政策，进一步调整财政支出结构，着力保障和改善民生，同时，进一步深化财税改革，促进经济转型升级，增强经济内生增长动力。

1. 适当扩大财政赤字和国债规模，保持必要的调控能力。2014 年，为了稳增长、调结构、促改革和惠民生，国家将继续加大对城乡基础设施等重点建设项目、“三农”、教育、科技、医疗卫生、社会保障和就业、环境保护和节能环保等经济社会发展薄弱环节的投入，进一步加大对民族地区、边疆地区的支持，初步预测，财政收支差额在 14000 亿元左右。

2. 进一步调整财政支出结构，着力保障和改善民生。一是保持政府投资规模的合理增长。加大对棚户区改造、中西部地区铁路、城市管网改造等在建项目的资金支持力度；积极推进一批既利当前、又利长远的带动性强的“十二五”重大项目开工建设，加大国家预算内资金的支持力度。二是严格控制对高耗能、高排放行业和产能过剩行业投资，严格控制新的一般性的地方政府投资项目的开工，切实防范地方债务和地方政府融资平台风险累积。三是切实落实鼓励引导民间投资的财税、金融政策措施，全面开放民间资本进入领域，进一步提高民间资本在投资中的比重。四是积极培育新的消费热点，支持实施“宽带中国”战略，推动信息惠民工程建设，积极培育扶植信息、养老、健康等新型消费业态。五是继续加大对教育、医疗卫生、社会保障和就业、文化、保障性住房等方面的支持力度，加快构筑社会保障网。六是综合运用税收、信贷、利息优惠政策，实施战略性新兴产业重大工程，支持产业创新和创新成果产业化。

3. 进一步深化财税改革，促进经济转型升级。2014 年，是新一轮财税改革的元年，要大力深化和推进财税改革，为经济转型升级提供新动力。

一是在进一步理顺中央和地方事权关系的基础上，出台并实施财政转移支付的意见，加强中央和地方政府转移支付的清理和整合。二是进一步推进和完善营改增试点改革，完善消费税制度，积极推进房地产税改革，加快煤炭资源税从价计征改革，推进城市维护建设税改革。三是稳步推进收入分配改革，提高城乡居民特别是中低收入者收入，以逐步增加居民收入和扩大消费。四是逐步建立规范的地方政府债务融资机制。规范地方政府举债权限，对地方政府性债务实行限额管理，逐步将地方政府债务性收支分类纳入预算管理。在此基础上，建立一个以市政债市场为基础的，采取由中央确定总规模的市场调控性地方债制度，正式启动省级和县级政府在公开市场捆绑发放地方债，市级政府独立发行市政债。继续发展政策性金融为基础设施建设筹资。五是逐步完善全口径预算制度，将公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保障预算和债务预算等政府全部收入统一纳入预算管理，让政府收支能够充分接受人大和公众的监督审查，从而提高预算质量。

(资料来源：http://news.hexun.com/2014-01-02/161082870.html.)

14.1 财政政策概述

14.1.1 财政政策的基本理论

1. 财政政策的概念

财政政策是一国为了实现一定的宏观经济目标，而调整财政收支规模和收支平衡的指导原则及其相应的措施。它是政府实施宏观调控的重要工具之一，财政政策主要通过税收、补贴、赤字、国债、收入分配和转移支付等手段对经济运行进行调节，是政府进行反经济周期调节、熨平经济波动的重要工具，也是财政有效履行配置资源、公平分配和稳定经济等职能的主要手段。

财政政策体现在收入、支出、预算平衡和国家债务等各个方面。因此，财政政策是由税收政策、支出政策、预算平衡政策、国债政策等构成的一个完整的政策体系。一般来讲，在市场经济下财政功能能否正常发挥，经济发展能否持续增长，财政政策的运用得当与否是一个重要的因素。财政政策运用得当，有利于经济的快速、稳定、持续发展；如果财政政策运用不当，则可能引起经济的失衡和波动。

就我国情况而言，财政政策作为国家宏观经济调控的重要杠杆，在计划经济和市场经济两种不同的经济体制下，它的内容和作用过程是大不相同的。在传统经济的条件下，财政政策对宏观经济的调节，采取大一统的形式，内容单一，基本上是一个国民收入的统配计划。随着市场经济的建立，财政政策已不可能再用大一统的形式统揽国民收入的分配过程及整个国民经济活动，主要是通过各种政策手段来调节经济的运行。这就是说，市场经济的发展，不仅丰富了财政政策的内容，而且增加了财政政策运用的难度。我国当前财政工作中取得的成就和存在的问题，与财政政策目标的导向、财政政策主体间的摩擦、政策工具运用、政策传导机制及政策环境的变化等因素密切相关。

1979 年，改革开放之初，国家采用提高农副产品收购价格，同时提高职工工资和增加企业自主财力的政策，当年政府发生了 135.4 亿元的巨额赤字，占当年 GDP 的 3.33%，国家在促进经济发展的同时，增加了居民收入及企业和地方的自主财力，银行存款也随之急剧增长，而财政收入占 GDP 的比重和中央财政收入占全部财政收入的比重却逐年下降。财政赤字主要是通过财政向银行透支或借款弥补，从政策的效应来看，实际上是一种扩张性财政政策。从 1993 年开始实施“适度从紧”的“双紧”政策，经过三年治理整顿，实现了“软着陆”。1998 年实施积极财政政策，增发国债是积极财政政策的主要措施，当年政府赤字为 922.23 亿元，占当年 GDP 的 1.16%。2005 年转为稳健财政政策，基本维持现有规模的赤字水平，2005 年的财政赤字为 2 280.99 亿元，占当年 GDP 的 1.24%。保持政策的连续性和稳定性，积极增加财政收入，合理调整增长速度，2005 年的财政收入速度为 19.9%，增强市场对资源配置的基础性作用。2009 年重新启动积极财政政策，扩大政府公共投资，着力加强重点建设；推进税费改革，实行结构性减税；提高低收入群体的收入，大力促进消费需求；进一步优化财政支出结构，大力保障和改善民生；大力支持科技创新、节能减排、推动经济结构的调整及发展方式的转变。2012 年继续实施积极财政政策是应对经济形势变化的重大决策，呈现“稳宏观、调微观、保民生、促发展”四大特点，中央财政在继

续落实好2008年下半年以来出台的一系列保增长、扩内需、调结构、惠民生的结构性减税政策基础上，结合经济社会发展实际，进一步完善结构性减税政策。

2. 财政政策的构成要素

1) 财政政策主体

财政政策主体是政策的制定者和执行者，财政的主体只能是各级政府，主要是中央政府。财政政策主体行为的规范、正确与否，对财政政策的制定和执行具有决定性作用，并直接影响财政政策效应的好坏、大小。

2) 财政政策目标

财政政策目标就是通过财政政策的实施所要达到的目的或产生的效果，它构成财政政策的核心内容，即实现经济适度增长、物价相对稳定、充分就业、国际收支平衡、资源优化配置、收入公平分配等。

经济增长就是要求经济发展保持一定的速度，在实现经济增长过程中，财政可以通过引导劳动、资本、技术等各项生产要素的合理配置，起到有力的促进和推动作用。因此，促进经济增长成为财政政策的基本目标。物价相对稳定是财政政策稳定功能的基本要求，通过财政政策实施保障物价总水平的波动约束在经济稳定发展可容纳的空间内，也就是避免过度的通货膨胀或通货紧缩。充分就业是指那些适龄的并有劳动能力的人都能按照市场的一般工资率水平受到雇用或得到工作。充分就业是把失业率限定在一定范围内，当实际失业率超出该标准时，就采取各种手段，予以调节，增加就业机会，以保证社会经济处于稳定状态。财政政策的主要作用在于熨平经济周期，减少周期性失业。国际收支平衡的实现在很大程度上依赖于政府财政的税收、公债、补贴等手段的运用。收入公平分配是指一国社会成员收入分配在一定社会道义规范下承认既有差距，又注意均衡协调，财政作为参与国民收入分配与再分配的手段，理应把实现收入公平分配作为自己的政策目标。

3) 财政政策工具

财政政策工具是指财政政策主体所选择的用以达到政策目标的手段和方法。财政政策工具主要包括税收、国债、购买性支出、转移支付、政府投资等。

(1) 税收：是国家凭借政治权力参与社会产品分配的重要形式，具有无偿性、强制性、固定性、权威性等特点，税收促进财政目标实现的方式即是灵活运用各种税制要素。一是适当设置税种和税目，形成合理的税收体系，从而确定税收调节的范围和层次，使各种税种相互配合。二是确定税率，明确税收调节的数量界限，这是税收作为政策手段发挥导向作用的核心。三是规定必要的税收减免和加成。因此，税收可以通过调整税率和增减税种来调节产业结构，实现资源的优化配置，可以通过累进的个人所得税、财产税等来调节个人收入和财富，实现公平分配。

(2) 国债：是国家按照信用有偿的原则筹集财政资金的一种形式，同时也是实现宏观调控和财政政策的一个重要手段。国债对经济的调节作用主要体现在三种效应上。

一是排挤效应，即通过国债的发行，使民间部门的投资或消费资金减少，从而起到调节消费和投资的作用。

二是货币效应，这是指国债发行所引起的货币供求变动。它一方面可能使“潜在货币”变为现实流通货币；另一方面，可能将存于民间的货币转移到政府或由中央银行购买国债而增加货币的投放。

三是利率效应，这是指通过国债利率水平的调整及对资本市场的供求变化来影响市场利率水平，从而对经济产生扩张或紧缩效应。

因此，国债作为财政政策工具实施时，除了与其他财政政策手段协调外，还特别要与货币政策相协调。

(3) 购买性支出和转移支付。

一是购买性支出，从最终用途看，行政管理支出、国防支出、文教科卫等财政支出是必不可少的社会公益性事业的开支，政府的投资能力和投资方向对社会经济结构的调整与经济的发展起着关键性的作用。购买性支出是决定国民收入大小的主要因素之一，其增减会直接影响社会总需求量的变化。

二是转移支付，是指政府进行宏观调控和管理，特别是调节社会总供求平衡的重要工具。例如，社会保障支出和财政补贴在现代社会里发挥着“安全阀”和“润滑剂”的作用，在经济萧条、失业增加时，政府增加社会保障支出和财政补贴，增加社会购买力，有助于恢复供求平衡；反之，则相应减少这两种支出，以免需求过旺。

(4) 政府投资：是指财政用于资本项目的建设性支出，它最终将形成各种类型的固定资产。政府的投资项目主要是指那些具有自然垄断特征、外部效应大、产业关联度高，具有示范和诱导作用的基础性产业、公共设施，以及新兴的高科技主导产业。这种投资是经济增长的推动力，而且具有乘数作用。所谓投资的乘数作用是指每增加 1 元投资所引起的收入增长的倍数。

考虑到国民经济基础设施和基础产业的“瓶颈”制约现状，政府投资所产生的效应就不局限于自身的投资效应，作为一种诱发性投资，它可将“基础瓶颈”制约所压抑的民间部门的生产潜力释放出来，并使国民收入的创造达到一个较高的水平，这就是政府投资在“基础瓶颈”条件下所产生的“乘数效应”。政府通过增加基础性产业投资提高了基础性产业的产出 Y，使整个生产可能性 U_1V_1 向外推至 U_2V_2，进而使 U_2V_2 与更高的社会无差异曲线 I_2 相切于 E_2 点，此时，社会的总体经济效益较以前的 E_1 为高，如图 14.1 所示。

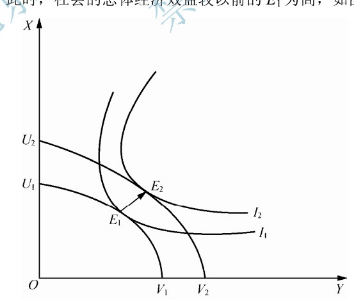


图 14.1 基础性产业投资“乘数效应”

3. 财政政策的类型

财政政策主要的分类有以下两种。

1) 自动稳定财政政策和相机抉择财政政策

根据调节经济周期的作用来划分，财政政策分为自动稳定财政政策和相机抉择财政政策。

(1) 自动稳定财政政策是指某些能够根据经济波动情况自动发生稳定作用的政策，它无须借助外力就可产生调控效果，主要表现在两个方面：累进所得税和与政府转移性支付。一方面所得税和累进所得税实现自动稳定作用，在经济萧条时，企业利润降低，个人收入减少，符合纳税条件的个人和企业数量减少，因为税基相对缩小，适用的累进税率相对下降，税收自动减少，防止个人消费和企业投资过度下降，从而起到反经济衰退的作用。在经济过热时期，其作用机理正好相反；另一方面，通过转移支付，如果经济出现衰退，符合领取失业救济、最低生活保障的人数增加，收入越少，补贴越多，从而有利于抑制消费支出的持续下降，防止经济的进一步衰退，进而使转移支付对经济发展的自动稳定器功能得以正常发挥。在经济繁荣时期，其作用机理正好相反。

(2) 相机抉择财政政策是指政府根据一定时期社会总供求矛盾的具体表现，为消除经济波动，灵活选择适当的财政政策，以实现财政政策目标，是政府根据当时的经济形势，相机采取的财政措施，以消除通货膨胀或通货紧缩，是政府利用国家财力有意识干预经济运行的行为。相机抉择财政政策具体包括汲水政策和补偿政策。

汲水政策是指经济萧条时期进行公共投资，以增加社会有效需求，使经济恢复活力的政策。汲水政策有三个特点：第一，它以市场经济所具有的自发机制为前提，是一种诱导经济恢复的政策；第二，它以扩大公共投资规模为手段，起动和活跃社会投资；第三，财政投资规模具有有限性，即只要社会投资恢复活力，经济实现自主增长，政府就不再投资或缩小投资规模。

补偿政策是指政府有意识地从当时经济状况反方向上调节经济景气变动的财政政策，以实现稳定经济波动的目的。在经济萧条时期，为缓解通货紧缩影响，政府通过增加支出、减少收入政策来增加投资和消费需求，增加社会有效需求，刺激经济增长；反之，经济繁荣时期，为抑制通货膨胀，政府通过财政增加收入、减少支出等政策来抑制和减少社会过剩需求，稳定经济波动。

相机抉择财政政策的主要内容是：当总需求小于总供给时，采用扩张性财政政策，扩大总需求，反经济衰退；当总需求大于总供给时，采用紧缩性财政政策，抑制总需求，反通货膨胀；在总供求基本平衡时，实行中性财政政策，主要发挥市场机制的作用。

2) 扩张性财政政策、紧缩性财政政策和中性财政政策

根据财政政策在调节国民经济总量方面的不同功能，财政政策可区分为扩张性财政政策、紧缩性财政政策和中性财政政策。

(1) 扩张性财政政策：是指通过财政分配活动来增加和刺激社会总需求的财政政策，实施的基本前提是社会总需求不足，社会总供给过剩，社会生产能力闲置，通货紧缩。扩张性财政政策采取的具体手段主要有减税、发行国债和增加政府预算支出。降低税率可以将一部分国家资金转化为社会资金，相对增加企业和个人的收入，在社会需求不足时，使企业和个人的投资需求和消费需求得以维持，刺激经济增长；发行国债，扩大财政信用规模，把暂时闲置的一部分社会资金动员起来，使之转化为现实的有支付能力的货币需求，从而增加社会总需求；增加政府预算支出，可以刺激消费需求，增加对消费品的购买力；增加政府建设性支出，可以刺激投资需求，推动经济增长。

(2) 紧缩性财政政策：是指通过财政分配活动来减少和抑制总需求，实施的基本前提是社会需求膨胀、社会供给相对不足、通货膨胀严重及经济趋热，采用紧缩的财政政策可以抑制社会需求，缓解供求矛盾，使经济稳定增长。紧缩性财政政策采取的具体手段主要有增税和减少财政支出。增加税收可以相对减少企业和个人的实际收入，降低企业和个人的消费需求和投资需求；减少财政支出可以降低政府的消费需求和投资需求，两者都具有减少和抑制社会总需求的效应。

(3) 中性财政政策：是指量入为出，保持预算平衡，使预算执行结果基本上没有赤字，也没有什么结余的财政政策。在市场经济条件下，财政的分配活动对社会总需求的影响保持中性，财政的收支活动既不会产生扩张效应，也不会产生紧缩效应，实践中这种情况是很少存在的，一般在供应大致均衡、经济基本上呈稳定增长态势的宏观环境中实施。



知识链接

财政政策及实践

1992—2008 年，根据经济形势的发展变化和宏观调控的特定任务，我国先后实施了适度从紧的财政政策、具有扩张特征的积极财政政策和趋于中性的稳健财政政策，有力地促进了国民经济持续平稳健康发展。2008 年第四季度以来，为应对国际金融危机冲击，党中央和国务院决定实施积极的财政政策，把保持经济平稳较快发展作为宏观调控的重要任务，并注重推动经济结构调整和发展方式转变，促进经济社会又好又快发展。

2011 年，各级财政部门紧紧围绕科学发展主题和加快转变经济发展方式主线，处理好保持经济平稳较快发展、调整经济结构和管理通胀预期的关系，更加重视稳定物价总水平，继续实施积极财政政策，进一步巩固和扩大应对国际金融危机冲击成果，促进了经济社会又好又快发展。

充分发挥财税政策的作用，促进物价总水平保持基本稳定。大力支持增加农产品供给，稳定成品油、化肥等供应，加大对生猪生产的扶持力度，加强储备物资市场调控，实施政策性粮油定向销售，扩大生活必需商品、原材料进口，促进市场供求平衡。对鲜活农产品运输车辆免收车辆通行费，开展收费公路专项清理，降低流通成本。落实对城乡低收入群体的各项补助政策，对部分困难群众和公益性行业给予油价补贴，降低物价上涨对困难群体的影响。

增加城乡居民收入，提高居民消费能力。合理调整国民收入分配关系，扩大财政补助规模，增加对农民的补贴，加强农业基础设施建设，深入推进财政扶贫开发，促进农民增收；提高城乡居民最低生活保障标准，增加企业退休人员基本养老金，扩大新型农村和城镇居民社会养老保险试点范围，落实义务教育学校、公共卫生和基层医疗卫生事业单位绩效工资等政策，提高居民消费能力。完善家电下乡和家电以旧换新政策。支持商贸流通发展，改善消费环境。

优化投资结构，加强经济社会发展的薄弱环节。中央基建投资主要用于支持保障性安居工程、以水利为重点的农业基础设施、教育卫生基础设施建设，节能减排和生态环保，新疆、西藏及青海等四省(自治区)藏区经济社会发展，自主创新和战略性新兴产业发展等方面，优先保证重点在建、续建项目的资金需求，有序启动“十二五”规划重大项目建设。

完善结构性减税政策，引导企业投资和居民消费。将个人所得税工薪所得减除费用标准由 2 000 元/月提高到 3 500 元/月并调整税率结构，降低中低收入者税负。对部分小型微利企业继续实行所得税优惠政策，出台提高增值税、营业税起征点等一系列税收减免政策，减轻中小企业负担。对 600 多种资源性产品、

基础原材料和关键零部件实施较低的年度进口关税暂定税率。继续实施西部大开发等税收优惠政策。取消和减免 77 项收费和基金，减轻企业和居民负担。

大力支持经济结构调整和区域协调发展，推动经济发展方式转变。支持基础研究、前沿技术研究、社会公益研究、重大共性关键技术研发等科技创新。实施科技重大专项，推动国家重点实验室和科研机构能力建设。促进战略性新兴产业和服务业加快发展。大力支持中小企业特别是小型微型企业发展。推进重点节能工程建设，强化重点地区和流域生态综合治理。在主要牧区省份全面建立草原生态保护补助奖励机制。认真落实区域发展总体战略，对革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区的扶持力度进一步加大，大幅增加对地方均衡性转移支付规模，促进城乡统筹和区域协调发展。

4. 财政政策的功能

1) 导向功能

财政政策的导向功能就是通过调整物质利益进而对个人和企业经济行为的调节来引导国民经济的运行，具体表现在两个方面：第一，配合国民经济总体政策和各部门、各行业政策，提出明确的调节目标。第二，财政政策不仅规定应该做什么，不应该做什么，同时通过利益机制，引导人们的经济行为。财政政策导向功能的作用形式有两种：直接导向和间接导向。直接导向是财政政策对其调节对象直接发生作用，如加速折旧的税收政策；间接导向是财政政策对非直接调节对象的影响，如对某些行业施以高税收政策，不但会直接抑制这一行业的生产发展，还影响其他企业和新投资的投资选择及消费者对这一行业的消费数量。

2) 协调功能

财政政策的协调功能是指对社会经济发展过程中出现的某些失衡状态的制约和调节能力，它可以协调地区之间、行业之间、部门之间、阶层之间的利益关系。财政政策协调功能的主要特征表现在三个方面。

第一，多维性。财政政策所要调节的对象及实现的目标不是单一的，而是多方面的。例如，避免收入两极分化，需要通过财政投资政策，增加社会就业机会；通过税收政策，降低高收入者的收入水平；通过转移支付政策，提高低收入者的收入水平。

第二，动态性。财政政策在协调过程中，可以根据国民经济的发展阶段和国家总体经济政策的要求，不断改变调节对象、调节措施和调节力度，最终实现国民经济的协调发展。

第三，适度性。财政政策在协调各级经济主体的利益关系时，应掌握利益需求的最佳满足界限和国家财政的最大承受能力。

3) 控制功能

财政政策的控制功能是指政府通过调节企业和居民的经济行为，实现对宏观经济的有效控制。财政政策提供的是一种改善经济协调的方法，所以政策控制功能的一个突出特征是间接性。

4) 稳定功能

财政政策的稳定功能是指国家通过财政政策调节总支出水平，使货币支出水平大体等于产出水平，实现国民经济的稳定发展。其稳定功能的主要特征，第一是反周期性，在繁荣时期，随着 GDP 水平的提高，税收收入自动增加，而转移支付自动下降，相对地减少了居民的可支配收入，减轻通货膨胀压力；在衰退时期，作用机理相反。第二是补偿性，当私人部门支出不足，以至于降低 GDP 水平时，政府通过财政措施或增加公共支出，或减少税收，以维持总需求不变；反之作用机理相反。



14.1.2 财政政策的传导与效应

1. 财政政策的传导机制

财政政策的传导机制是指财政政策工具在发挥作用的过程中，各种财政政策工具的构成要素通过某种作用机制相互联系，从而形成一个有机的作用整体，财政政策主要是通过收入分配、货币供应和价格等中介指标，影响社会总供应进而实现财政政策目标。财政政策发挥作用的过程，实际上也就是财政政策工具经由某种媒介的传导转变为政策目标的复杂过程。在自动稳定财政政策中，当经济出现不均衡时，政府不需要采取任何行动，财政政策工具就会自动发挥作用，减缓经济的衰退或者膨胀，稳定经济。在财政政策工具中，自动稳定器主要包括超额累进税率的所得税和有明确条件规定的对个人的转移支付；在相机抉择财政政策下，政府还需要根据不同的情况相机决定采取不同的财政政策手段，进而影响企业和居民的可支配收入，调节社会总需求。

财政政策从制定、执行到实现其效应的整个过程如图 14.2 所示。

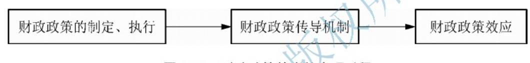


图 14.2 财政政策效应的实现过程

财政政策传导机制大致包括 3 种：财政政策的货币供应传导机制、财政政策的收入分配传导机制和财政政策的价格传导机制。其中，货币供给传导机制和价格传导机制主要对宏观经济总体平衡进行调控；而收入分配传导机制侧重于调控微观经济主体行为，即通过影响居民和企业的行为进而发挥其传导作用。

2. 财政政策效应

财政政策效应是财政政策作用的结果，即社会经济对财政政策作出的反应。要作出政策是高效还是低效的判断，不仅要看政策执行的结果，还要分析为达到目标而付出的代价。财政政策效应既有积极的一面，也有消极的一面，尽管政策的制定者总是在寻求最佳的政策效果，努力减轻或消除消极结果的影响，但是客观经济运行过程的复杂性，使政府的预期与实际很难完全相符。

政府为推行某项政策所付出的研究费用、执行费用和补偿费用构成了该项政策的“成本”，而某项政策实施所产生的积极作用则可视为该项政策的“效益”，对政策有效性评价可以通过政策成本与政策效益的对比分析来进行评价，当政策效益大于政策成本，政策的有效性高，反之则低。政策效益实际上也就是政策目标值的实现，政策研究费用与执行费用可以用货币单位直接计算，对某些政策实施所产生的消极影响难以完全用货币计量。因为政策效应评价的关键在于政策效益既定的前提下，确定政策成本最低者为优。上述分析可以归结为一个简单的逻辑表达式(式 14-1)，政策的“成本-效益”分析较一般企业的经济效益与成本的分析更为复杂。

政策的有效性＝[政策的积极作用(实现政策目标产生的效果)]/
政策研究费用＋政策执行费用＋补偿费用(或效率损失) (14-1)

1) 财政政策乘数效应

财政政策乘数效应包括正反两个方面，当政府投资或公共支出扩大、税收减少时，对

国民收入有加倍扩大的作用，从而产生宏观经济的扩张效应。当政府投资或公共支出削减、税收增加时，对国民收入有加倍收缩的作用，从而产生宏观经济的紧缩效应。财政政策的经济调节作用有多大，可以用财政政策乘数来衡量。

三部门情况下，国民收入的计算公式如下：

$$Y=C+I+G \tag{14-2}$$

式(14-2)中，Y表示国民收入；C表示消费支出，$C=a+bY_d(a>0,\ 0<b<1)$，Y_d表示可支配收入，$Y_d=Y-T$；I表示投资支出；G表示政府购买支出。

由此

$$Y=\frac{a-bT+I+G}{1-b} \tag{14-3}$$

(1) 税收乘数：是指税收的增加或减少对国民收入减少或增加的程度，计算公式如下：

$$K_T=-b/(1-b) \tag{14-4}$$

税收乘数是负数，说明税收增减方向与国民产出呈反方向变动。增加了税收，消费和投资需求就会下降。一个部门收入的下降又会引起另一个部门收入的下降，如此循环下去，国民收入就会以税收增加的倍数下降，减少量为税收增量$b/(1-b)$的倍数。

(2) 政府购买支出乘数：是指购买性支出的变动对国民产出影响程度，计算公式如下：

$$K_G=1/(1-b) \tag{14-5}$$

政府购买支出乘数是正数，说明财政购买支出增减方向与国民产出呈正方向变动。当政府增加支出时，国民收入增加，增加量为$1/(1-b)$倍，同税收乘数比较，购买性支出乘数大于税收乘数。这说明增加财政支出政策对经济增长的作用大于减税政策。

(3) 平衡预算乘数：是指政府收入和支出同时以相等数量增加或减少时，维持财政收支平衡，对国民收入变动的影响程度，计算公式如下：

$$K_B=K_T+K_G=1 \tag{14-6}$$

即使增加税收会减少国民收入，但如果同时等额增加政府支出，国民收入也会等额增加。这意味着即使实行平衡预算政策，仍具有扩张效应，其效应等于1。

(4) 转移支出乘数：是指转移支付变化引起的国民收入变化额与转移支付额之间的比例，计算公式如下：

$$K_{TR}=b/(1-b) \tag{14-7}$$

政府转移支付乘数为正数，税收乘数为负数，政府转移支付作为政府支出的组成部分，是具有注入效应的变量，而税收是具有漏出效应的变量。

2) 财政政策挤出效应

财政的乘数效应只考虑了商品市场，下面考虑商品市场和货币市场分析财政政策效应，当政府通过增加政府支出或减少税收实施扩张性财政政策时，现在假定增加政府支出Δg，则IS曲线就会向右上方移动。当IS曲线从IS_0上移到IS_1，右移的距离是E_0E_2，E_0E_2为政府支出乘数和政府支出增加额的乘积，即$E_0E_2=K_G\Delta g$，政府支出能带来若干倍国民收入的增加。也就是收入从Y_0上升到Y_1，$Y_0Y_1=\Delta Y=K_G\Delta g$，但实际上收入不可能增加到$Y_1$，因为如果收入到增加到$Y_1$，则必须假定$r_0$不上升。但是当$IS$曲线从$IS_0$上移到$IS_1$，均衡点从$E_0$点移动到$E_1$，国民收入增加了，因而对货币交易需求增加了，但货币供给未变动(LM曲线未变)，因而人们用于投资需求的货币必须减少，这就要求利率上升。利率从r_0提高至

r_1，如果利率 r_0 保持不变，国民收入为 Y_1，由于投资是利率的减函数，利率的上升会减少私人投资，均衡收入从 Y_1 下降到 Y_2，收入减少 Y_1-Y_2，产生“挤出效应”，从而扩张性财政政策的乘数效应受到影响，如图 14.3 所示。

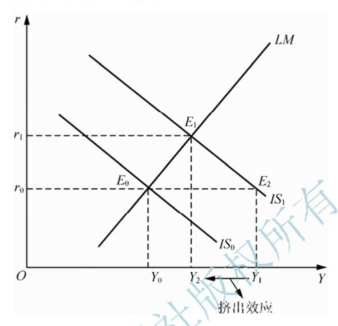


图 14.3　财政政策的挤出效应

14.2　财政政策与货币政策的配合

14.2.1　货币政策简介

货币政策是指中央银行通过运用货币政策工具来控制经济中的货币供给，以调节利率和改变信贷条件，进而最终影响总需求变动的政策。它是由信贷政策、利率政策和汇率政策构成的一个有机的政策体系。货币政策是一个包括货币政策目标、货币政策工具、货币政策中介指标、货币政策效果等一系列内容在内的广泛概念，货币政策的最终目标与国家宏观经济目标是一致的。我国货币政策的基本目标是稳定货币，健全宏观审慎政策框架，保持合理的市场流动性，引导货币信贷及社会融资规模平稳合理增长。我国现在实施稳健的货币政策，按照总量适度、审慎灵活的要求，兼顾促进经济平稳较快发展，保持物价稳定和防范金融风险。

货币政策借助货币政策工具发挥作用，目前我国中央银行的货币政策工具主要有以下几种。

(1) 存款准备金制度，即金融机构按规定要将吸收存款的一定比例交存中央银行，中央银行通过调整存款准备金率，影响金融机构的信贷资金供应能力，从而间接调控货币供应量。

(2) 再贴现与再贷款。再贴现是指中央银行对金融机构持有的未到期已贴现商业汇票予以贴现的行为；再贷款是指中央银行对金融机构的贷款。中央银行通过适时调整再贷款或再贴现的总量及利率，吞吐基础货币，促进实现货币信贷总量调控目标，合理引导资金流向和信贷投向。

(3) 公开市场业务，包括人民币操作和外汇操作两部分，指的是中央银行在公开市场，即在金融市场上买进或卖出政府债券，以增加或减少商业银行的准备金，从而控制货币供给和利率的一种政策工具。从交易品种看，公开市场业务债券交易主要包括回购交易、现券交易和发行中央银行票据。

(4) 利率政策，是指根据货币政策实施的需要，适时地运用利率工具，对利率水平和利率结构进行调整，进而影响社会资金供求状况，实现货币政策的既定目标。利率工具主要有调整中央银行基准利率；调整金融机构法定存贷款利率；制定金融机构存贷款利率的浮动范围；制定相关政策对各类利率结构和档次进行调整等。货币政策的核心是通过变动货币量，使货币供应量与货币需求量之间形成一定的对比关系，进而调节社会的总需求与总供给。

货币政策分为扩张性、紧缩性和中性三种类型。扩张性货币政策是指通过增加货币供应量来带动总需求的增长的政策；紧缩性货币政策，是指货币供应量小于货币实际需要量的政策；中性货币政策是指货币供应量大体等于货币需要量，货币因素不对经济运行产生影响，从而保证市场机制可以不受干扰地在资源配置过程中发挥基础性作用的货币政策。对于货币政策的选择，需要根据社会总需求与总供给的对比状况审慎地作出抉择。



稳健的货币政策和量化宽松货币政策

上一轮我国实行稳健的货币政策是从 1998 年开始的，当时是为了应对亚洲金融危机的冲击和克服国内的通货紧缩趋势，从之前从紧的货币政策转而实行更为宽松的货币政策。此后稳健的货币政策一直延用到 2007 年，中国人民银行认为，稳健的货币政策含义更加丰富，既包括防止通货紧缩，也包括防止通货膨胀。或者说，在防范金融风险的前提下，保持货币供应量适度增长，支持国民经济持续平稳健康发展。稳健的货币政策比较有灵活性，有助于更加积极妥善地处理好稳增长、调结构和防通胀三者之间的关系。中国人民银行认为，稳健的货币政策包含 4 个方面的含义。首先，要控制好货币总量。货币政策从适度宽松转向稳健意味着以 M_2 为代表的货币供应总量增长应低于适度宽松时期，降至以往稳健货币政策阶段的一般水平；其次，要保持社会融资总量及贷款总量合理适度增长；再次，要继续优化信贷结构，引导商业银行加大对重点领域和薄弱环节的信贷支持力度，严格控制对“两高”行业和产能过剩行业的贷款，服务于经济结构调整的大局，为经济可持续发展提供支持；最后，要有效防范系统性金融风险，高度重视和防范经济较快发展中存在的流动性宽松、信贷投放较大等可能积累的顺周期系统性风险隐患。

量化宽松货币政策最初由日本中央银行于 2001 年提出，是指在利率等常规货币政策工具不再有效的情况下，中央银行通过购买国债、企业债券等方式增加基础货币供给，向市场注入大量流动性，以刺激微观经济主体增加借贷和开支。受 2008 年金融危机的严重冲击，主要发达经济体复苏缓慢，失业率居高不下，发达经济体中央银行相继下调政策目标利率并维持在历史最低水平，但经济仍未有明显起色，美国、日本还面临通货紧缩的威胁。同时，危机后发达经济体的公共债务和财政赤字居高不下，宽松货币政策也有利于降低公共债务融资成本。因此，发达经济体均不同程度使用或扩大了量化宽松政策。

(资料来源：http://www.pbc.gov.cn/image_public/UserFiles/goutongjiaoliu/upload/File/2010 年第四季度中国货币政策执行报告.pdf)

14.2.2 财政政策与货币政策配合的必要性

1. 财政政策和货币政策的制定各自为政，缺乏全局观念

本来财政和银行都是代表国家根本利益的综合部门，应把经济发展和社会稳定置于第一位。但是现实的财政政策和货币政策基本上都是由各部门根据自己对经济形势的分析和判断，以本部门的经济利益为基点，依托自己的宏观调控目标和机制制定的，而对两大政策相互关系和影响、尤其是对两大政策的相互抵触可能导致的后果缺乏权衡；财政和金融部门之间也缺乏稳定的沟通机制，致使两大政策的搭配方式和调控力度很难准确把握，乃至出现逆向调节和相互抵触。因此，为有效地发挥两大政策的宏观调控合力，必须实现财政政策和货币政策由目前的各自为政到协调配合的根本转变。

2. 财政调控能力弱化，金融调控独木难支

制度变迁进程中，国民收入分配结构和社会资金配置渠道发生了根本性变化，即国民收入分配由政府向企业和个人急剧倾斜，资金配置由财政主导型转向金融主导型，金融事业空前发展和凸显。但是金融事业的过分凸显并非其自身真正发展的结果，而是财政规模萎缩和国有企业资金困难烘托而出的。1978 年财政集中率 31.06%，改革开放以来，我国的财政规模不断萎缩，财力日趋困窘，2011 财政集中率虽然达到 22%，但是还不如 30 年前。致使财政调控缺少必要的物力基础，调控功能难以有效发挥。而金融业的持续发展，聚集了足够的财力，因而也就顺理成章地承担起了本不属于自己职责范围的事情，如国有企业的过度负债等，其结果是商业银行资产质量下降，严重影响商业银行的正常运作。商业银行既是货币政策的调控对象，又是货币政策的传导者，由于银行承揽了本不属于自己职责范围的事情，使货币政策执行结果偏离既定目标，甚至扭曲变形。

3. 财政与银行职能错位，影响两大政策的配合

绩效财政和银行在宏观调控中都起着举足轻重的作用，但由于两者的地位和特点各异，运作方式和手段便不尽相同，因此两者理应有明确的分工。而长期以来，财政和银行关系不顺，使调控职能相互错位，影响配合绩效。

(1) 财政资金信用化和信贷资金财政化并存。银行挤占大量财政资金，使财政直接增支或减收，干扰了财政的调控效果。财政挤占银行资金也日趋严重，如财政向银行的间接透支有长期化、扩大化的趋势和银行承担部分本应由财政安排的国家专项储备等。

(2) 银行代行财政宏观调控职能，突出表现在用银行贷款维持亏损企业运转和代行社会公共保障职能。

(3) 货币政策侧重总量控制，财政政策更适于结构调整。但随着国民收入分配结构的根本变化，银行信贷资金成为社会投资的资金主源，银行承担总量和结构调控职能，但其成效并不显著，结构矛盾不但没能有效解决，反而日趋突出。

4. 国有企业体制缺陷严重阻滞财政政策和货币政策的协调配合

现代企业是财政政策和货币政策调控的基点，也是宏观调控成败的关键。但是，我国与市场经济相适应的现代企业制度尚未完善，国有企业还不是真正的市场主体，基本上不具备预算约束机制，对国家的依赖性较大。企业自我发展能力低下，但却有着强烈的投资

需求，而自有资本和财政资源又非常有限，便过度依赖银行贷款，致使负债居高不下；兼之企业效益不好、亏损严重、信用观念缺乏，导致偿债能力和愿望严重不足，由此产生了对国有银行的多重冲击。值此情形，财政和货币政策工具都难以有效发挥其应有的作用。

14.2.3 财政政策与货币政策配合的模式和选择

1. 财政政策与货币政策配合的模式

货币政策和财政政策只有在一定条件下很好地配合运用，才能避免矛盾，尽量缩短政策时差，有效实现总体经济目标。各国政府同时利用两大政策干预经济时，一般可以有以下4种组合。

1) 松的财政政策和松的货币政策

松的财政政策是指通过减少税收和扩大政府支出规模来增加社会的总需求；松的货币政策是指通过降低法定准备金率、降低利息率而扩大货币供给规模，即“双松”政策。其应用背景是：社会有效需求严重不足，生产资源大量闲置，解决失业和刺激经济增长成为宏观调控的首要目标。政策组合是：财政扩大支出，降低税率；中央银行增加货币供应，降低市场利率，以抵消财政政策的“挤出效应”。但“双松”政策往往引起财政赤字，造成信用膨胀。因此，“双松”政策的结果可能造成通货膨胀。

2) 紧的财政政策和紧的货币政策

紧的财政政策是指通过增加税收和消减政府支出规模来限制消费和投资，抑制社会总需求；紧的货币政策是指通过提高法定准备金率、提高利息率而压缩货币供给规模，即“双紧”政策。其应用背景是：社会总需求极度膨胀，社会总供给严重不足，物价大幅攀升，抑制通胀成为首要目标。政策组合是：财政削减政府支出，提高税率；中央银行减少货币供应，调高利率。“双紧”政策会使财政赤字减少或有财政结余，经济增长速度下降，并使通货膨胀受到控制。但是，“双紧”的结果可能带来经济萎缩。

3) 紧的财政政策和松的货币政策

紧的财政政策可以抑制社会总需求，防止经济过热和通货膨胀；松的货币政策在于保持经济的适度增长。其应用背景是：政府开支过大，物价基本稳定，经济结构合理，但企业投资并不旺盛，促使经济较快增长成为主要目标。政策组合是：财政削减政府支出，提高税率；中央银行增加货币供应，降低市场利率。这样可以促进经济增长。

4) 松的财政政策和紧的货币政策

松的财政政策在于刺激需求，对克服经济萧条较为有效；紧的货币政策可以避免过高的通货膨胀率。其应用背景是：通货膨胀与经济停滞并存，产业结构和产品结构失衡。治理“滞胀”、刺激经济增长成为首要目标。政策组合是：在实施紧的货币政策的同时实施减税和增加财政支出，利用财政杠杆调节产业结构和产品结构，促进经济增长，缓解滞胀。

2. 财政政策与货币政策搭配的选择

一般来说，“一松一紧”主要是解决结构问题；“双松”或“双紧”主要是解决总量问题。在总量平衡的情况下，调整经济结构和政府与公众间的投资比例，一般采取货币政策和财政政策“一松一紧”的办法。在总量失衡的情况下，微量调整，一般单独使用财政或货币政策。根据西方国家的经验，货币政策在短期内见效快，但长期调整还要靠财政政策。

在总量失衡较为严重的情况下，政府要达到“扩张”或“紧缩”的目的，一般同时使用财政政策和货币政策两种手段，即“双松”或“双紧”。在总量失衡和结构失调并存的情况下，政府一般采用先调总量，后调结构的办法，即在放松或紧缩总量的前提下调整结构，使经济在稳定中恢复均衡。

究竟采取什么样的货币政策和财政政策相配合，必须从实际情况出发。采用哪种组合方式，取决于对国民经济运行状况的透彻分析和对宏观经济形势的正确判断。实事求是、切合国情是十分重要的。

14.2.4 财政政策与货币政策配合的效果

一项财政政策和货币政策从制定到作用于经济运行，都存在着作用时滞。作用时滞包括认识时滞、反应时滞和生效时滞。由于财政政策和货币政策具有不同的传导机制，因此两种政策具有不同的作用时滞。一般地说，财政政策由于是通过变动政府支出和税收来影响经济运行的，它可以直接增加或减少总需求，在乘数的作用下，对经济的扩张或收缩即国民收入的变动会较迅速地产生影响，因此其生效时滞可能较短。但是，财政政策的认识时滞和反应时滞可能较长。因为一项财政政策的出台，在许多国家需要经过国会的批准，这就意味着这项政策的出台必须在大多数议员取得共识的情况下才能实施，因此财政政策的认识时滞可能较长。此外，在国会预算程序较为复杂的情况下，即使不存在认识时滞，要完成国会预算程序，也可能需要较长的时间，因而财政政策的反应时滞也可能较长。与财政政策的传导机制不同，财政政策的作用更为间接，因而其生效时滞可能较长。因为中央银行无论实行扩张性货币政策还是实行紧缩性货币政策，都要首先影响货币供给，并通过货币供给的变动影响利率，然后通过贷款发放额度的变动和利率的变动影响私人部门的投资，再影响国民收入。货币政策的这一传导机制表明，相对于财政政策来说，货币政策对经济运行的调节作用要经过较长时间才能发挥出来。虽然货币政策的生效时滞较长，但其认识时滞和反应时滞可能较短，因为在许多国家，货币政策都是由货币当局直接制定的，不存在繁杂的批准程序。究竟哪一种政策的作用时滞更长，在不同的国家，由于国情不同，也可能会有完全不同的情况，因而不能一概而论。

本 章 小 结

本章主要介绍了财政政策概述和财政政策与货币政策的配合。财政政策概述包括财政政策的基本理论及传导与效应，财政政策基本理论主要介绍了财政政策的概念、财政政策的构成要素、财政政策类型和财政政策功能。财政政策的构成要素主要介绍了财政政策的主体、财政政策的目标和财政政策工具；财政政策工具主要介绍了税收、购买性支出和转移性支出、国债和政府投资；财政政策功能包括导向功能、协调功能、控制功能和稳定功能。财政政策效应包括乘数效应和挤出效应。财政政策和货币政策的配合主要介绍了货币政策的相关概念、两者配合的必要性、配合模式和选择问题。配合模式包括松的财政政策和松的货币政策、紧的财政政策和紧的货币政策、紧的财政政策及松的货币政策及松的财政政策和紧的货币政策。



关键术语

财政政策　财政政策目标　财政政策工具　再贴现　补偿性　反周期性　内在稳定器　扩张性财政政策　紧缩性财政政策　中性财政政策　扩张性货币政策　紧缩性货币政策　挤出效应　充分就业　汲水政策

一、复习题

1. 选择题

(1) 财政政策的主体是(　　)。

A．政府　　B．财政部　　C．企业及行政机关　　D．财政工具

(2) 社会经济总体平衡的目标是(　　)。

A．实现财政收支平衡　　B．实现货币收支平衡

C．实现国际收支平衡　　D．实现总供给与总需求平衡

(3) 扩张性财政政策的实现方式是(　　)。

A．增加税收和减少财政支出　　B．增加税收并增加财政支出

C．减少税收和减少财政支出　　D．减少税收并增加财政支出

(4) 紧缩性财政政策适用的经济条件是(　　)。

A．总供给>总需求　　B．总供给<总需求

C．经济增长减缓　　D．失业增多

(5) 不属于财政政策工具的是(　　)。

A．税收　　B．公债　　C．公共支出　　D．利率

(6) 当国民经济出现高速增长并且物价上涨较快时，应选择的财政政策是(　　)。

A．扩张政策　　B．紧缩政策　　C．中性政策　　D．轻税政策

(7) 政府征税使纳税人减少高税商品需求，增加低税商品的购买，被称为(　　)。

A．挤出效应　　B．收入效应　　C．支出效应　　D．替代效应

2. 判断题

(1) 提高税率就能增加税收。(　　)

(2) 财政主体指的是政策制定者和执行者，财政政策的主体只能是各级政府，而且是中央政府。(　　)

(3) 同税收乘数相比，支出乘数大于税收乘数，即增加财政支出政策对经济增长的作用大于减税。(　　)

(4) 紧的财政政策和松的财政政策的配合目的在于保持经济适度增长的同时尽可能地避免通货膨胀。(　　)

(5) 从相机抉择的财政政策来说，财政政策的实施一般会存在下列五种时滞：认识时滞、行政时滞、决策时滞、执行时滞和效果时滞。(　　)

3. 简答题

(1) 什么叫财政政策？财政政策的构成要素是什么？

(2) 财政政策工具主要有哪几种？

(3) 简述财政政策的主要功能。
(4) 简述财政政策的类型。
(5) 简述财政政策的传导机制。
(6) 简述货币政策的手段。

4. 论述题

论述财政政策和货币政策应如何相互配合，结合实际说明其在我国经济中的具体运用。

二、案例应用分析

2013年调控政策一览：从国五条到新一轮调控

- 2013年1月5日

财政部印发《关于做好2013年城镇保障性安居工程财政资金筹措等相关工作的通知》，要求各地进一步做好财政资金筹措与保障工作。通知指出，将采取投资补助或贷款贴息方式支持企业参与公共租赁住房建设运营管理；继续落实好城镇保障性安居工程建设和运营管理涉及的行政事业性收费、政府性基金(含土地出让收入)与相关税收减免政策，切实减轻城镇保障性安居工程建设和运营管理费用。

- 2013年2月21日

“国五条”出台。在国务院常务会议上，研究部署继续做好房地产市场调控工作。会议提出了完善稳定房价工作责任制、坚决抑制投机投资性购房、增加普通商品住房及用地供应、加快保障性安居工程规划建设和加强市场监管等五个方面的政策措施，并强调加快形成引导房地产市场健康发展的长效机制。

- 2013年3月2日

国务院办公厅发布《关于继续做好房地产市场调控工作的通知》，要求继续做好房地产市场调控工作，对2月20日国务院常务会议出台房地产市场调控五项政策措施进一步细化。通知要求，继续严格执行商品住房限购措施，同时进一步提高第二套住房贷款的首付款比例和贷款利率。对出售自有住房按规定应征收的个人所得税，通过税收征管、房屋登记等历史信息能核实房屋原值的，应依法严格按转让所得的20%计征。

- 2013年5月25日

国务院批转国家发改委《关于2013年深化经济体制改革重点工作的意见》明确，2013年的改革重点是，深入推进行政体制改革，加快推进财税、金融、投资、价格等领域改革，积极推动民生保障、城镇化和统筹城乡相关改革。《意见》提出扩大个人住房房产税改革试点范围。

- 2013年11月

十八届三中全会公报中提到要建立公平开放透明的市场规则，完善主要由市场决定价格的机制，建立城乡统一的建设用地市场，完善金融市场体系，深化科技体制改革以及要加快构建新型农业经营体系，赋予农民更多财产权利，推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，完善城镇化健康发展体制机制则给了市场无限的想象空间，业内各方持不同观点引发争论。楼市对农村土地入市的链锁反应，中国土地市场制度改革，接下来就要看具体操作方案，农地入市的全国性改革措施至今仍无法完全明朗化，依然存在阻碍。建立城乡统一的建设用地市场，要做到农村建设用地和城市建设用地的公平与同权，保障农民在土地上的合法财产权利。

11 月底，上海、广州、深圳、北京等城市相继推出新一轮调控政策，主要内容均为收紧限购政策及加大土地供应。随后，二三线城市加入楼市调控大军，“汉七条”等相继出台。

(资料来源：http://www.gd.xinhuanet.com/newscenter/2013-12/29/c_118752466.htm.)

问题：

(1) 国家宏观调控的工具有哪些？

(2) 财政政策的工具有哪些？

(3) 国家宏观调控房地产市场的必要性有哪些？



北京大学出版社本科财经管理类实用规划教材（已出版）

财务会计类

序号	书　名	标 准 书 号	主　编	定价	序号	书　名	标 准 书 号	主　编	定价
1	基础会计（第2版）	7-301-17478-4	李秀莲	38.00	24	财务管理理论与实务	7-301-20042-1	成　兵	40.00
2	基础会计学	7-301-19403-4	窦亚芹	33.00	25	税法与税务会计实用教程（第2版）	7-301-21422-0	张巧良	45.00
3	会计学	7-81117-533-2	马丽莹	44.00	26	财务管理理论与实务（第2版）	7-301-20407-8	张思强	42.00
4	会计学原理（第2版）	7-301-18515-5	刘爱香	30.00	27	公司理财原理与实务	7-81117-800-5	廖东声	36.00
5	会计学原理习题与实验（第2版）	7-301-19449-2	王保忠	30.00	28	审计学	7-81117-828-9	王翠琳	46.00
6	会计学原理与实务（第2版）	7-301-18653-4	周慧滨	33.00	29	审计学	7-301-20906-6	赵晓波	38.00
7	会计学原理与实务模拟实验教程	7-5038-5013-4	周慧滨	20.00	30	审计理论与实务	7-81117-955-2	宋传联	36.00
8	会计实务	7-81117-677-3	王远利	40.00	31	会计综合实训模拟教程	7-301-20730-7	章洁倩	33.00
9	高级财务会计	7-81117-545-5	程明娥	46.00	32	财务分析学	7-301-20275-3	张献英	30.00
10	高级财务会计	7-5655-0061-9	王奇杰	44.00	33	银行会计	7-301-21155-7	宗国恩	40.00
11	成本会计学	7-301-19400-3	杨尚军	38.00	34	税收筹划	7-301-21238-7	都新英	38.00
12	成本会计学	7-5655-0482-2	张红漫	30.00	35	基础会计学	7-301-16308-5	晋晓琴	39.00
13	成本会计学	7-301-20473-3	刘建中	38.00	36	公司财务管理	7-301-21423-7	胡振兴	48.00
14	管理会计	7-81117-943-9	齐殿伟	27.00	37	财务管理学实用教程（第2版）	7-301-21060-4	骆永菊	42.00
15	管理会计	7-301-21057-4	形芳珍	36.00	38	政府与非营利组织会计	7-301-21504-3	张　丹	40.00
16	会计规范专题	7-81117-887-6	谢万健	35.00	39	预算会计	7-301-22203-4	王筱萍	32.00
17	企业财务会计模拟实习教程	7-5655-0404-4	董晓平	25.00	40	统计学实验教程	7-301-22450-2	裘雨明	24.00
18	税法与税务会计	7-81117-497-7	吕孝侠	45.00	41	基础会计实验与习题	7-301-22387-1	左　旭	30.00
19	初级财务管理	7-301-20019-3	胡淑姣	42.00	42	基础会计	7-301-23109-8	田凤彩	39.00
20	财务管理学原理与实务	7-81117-544-8	严复海	40.00	43	财务会计学	7-301-23190-6	李柏生	39.00
21	财务管理学	7-5038-4897-1	盛均全	34.00	44	会计电算化	7-301-23565-2	童　伟	49.00
22	财务管理学	7-301-21887-7	陈　玮	44.00	45	中级财务会计	7-301-23772-4	吴海燕	49.00
23	基础会计学学习指导与习题集	7-301-16309-2	裴　玉	28.00					

工商管理、市场营销、人力资源管理、服务营销类

序号	书　名	标 准 书 号	主　编	定价	序号	书　名	标 准 书 号	主　编	定价
1	管理学基础	7-5038-4872-8	于干千	35.00	28	市场营销学	7-301-21056-7	马慧敏	42.00
2	管理学基础学习指南与习题集	7-5038-4891-9	王　珍	26.00	29	市场营销学：理论、案例与实训	7-301-21165-6	袁连升	42.00
3	管理学	7-81117-494-6	曾　旗	44.00	30	市场营销学	7-5655-0064-0	王槐林	33.00
4	管理学	7-301-21167-0	陈文汉	35.00	31	国际市场营销学	7-301-21888-4	董　飞	45.00
5	管理学	7-301-17452-4	王慧娟	42.00	32	市场营销学（第2版）	7-301-19855-1	陈　阳	45.00
6	管理学原理	7-5655-0078-7	尹少华	42.00	33	市场营销学	7-301-21166-3	杨　楠	40.00
7	管理学原理与实务（第2版）	7-301-18536-0	陈嘉莉	42.00	34	国际市场营销学	7-5038-5021-9	范应仁	38.00
8	管理学实用教程	7-5655-0063-3	邵喜武	37.00	35	现代市场营销学	7-81117-599-8	邓德胜	40.00
9	管理学实用教程	7-301-21059-8	高爱霞	42.00	36	市场营销学新论	7-5038-4879-7	郑玉香	40.00
10	管理学实用教程	7-301-22218-8	张润兴	43.00	37	市场营销理论与实务（第2版）	7-301-20628-7	那　薇	40.00
11	通用管理知识概论	7-5038-4997-8	王丽平	36.00	38	市场营销学实用教程	7-5655-0081-7	李晨耘	40.00
12	管理学原理	7-301-21178-6	雷金荣	39.00	39	市场营销学	7-81117-676-6	戴秀英	32.00
13	管理运筹学（第2版）	7-301-19351-8	关文忠	39.00	40	消费者行为学	7-81117-824-1	甘瑁琴	35.00
14	统计学原理	7-301-21061-1	韩　宇	38.00	41	商务谈判（第2版）	7-301-20048-3	郭秀君	49.00
15	统计学原理	7-5038-4888-9	刘晓利	28.00	42	商务谈判实用教程	7-81117-597-4	陈建明	24.00
16	统计学	7-5038-4898-8	曲　岩	42.00	43	消费者行为学	7-5655-0057-2	肖　立	37.00
17	应用统计学（第2版）	7-301-19295-5	王淑芬	48.00	44	客户关系管理实务	7-301-09956-8	周贺来	44.00
18	统计学原理与实务	7-5655-0505-8	徐静霞	40.00	45	公共关系学	7-5038-5022-6	于朝晖	40.00
19	管理定量分析方法	7-301-13552-5	赵光华	28.00	46	非营利组织	7-301-20726-0	王智慧	33.00
20	新编市场营销学	7-81117-972-9	刘丽霞	30.00	47	公共关系理论与实务	7-5038-4889-6	王　玫	32.00
21	公共关系理论与实务	7-5655-0155-5	李泓欣	45.00	48	公共关系学实用教程	7-81117-660-5	周　华	35.00
22	质量管理	7-5655-0069-5	陈国华	36.00	49	跨文化管理	7-301-20027-8	晏　雄	35.00
23	企业文化理论与实务	7-81117-663-6	王水嫩	30.00	50	企业战略管理	7-5655-0370-2	代海涛	36.00
24	企业战略管理	7-81117-801-2	陈英梅	34.00	51	员工招聘	7-301-20089-6	王　挺	30.00
25	企业战略管理实用教程	7-81117-853-1	刘松先	35.00	52	服务营销理论与实务	7-81117-826-5	杨丽华	39.00
26	产品与品牌管理	7-81117-492-2	胡　梅	35.00	53	服务企业经营管理学	7-5038-4890-2	于干千	36.00
27	东方哲学与企业文化	7-5655-0433-4	刘峰涛	34.00	54	服务营销	7-301-15834-0	周　明	40.00

序号	书　名	标 准 书 号	主　编	定价	序号	书　名	标 准 书 号	主　编	定价
55	运营管理	7-5038-4878-0	冯根尧	35.00	72	新编现代企业管理	7-301-21121-2	姚丽娜	48.00
56	生产运作管理（第 2 版）	7-301-18934-4	李全喜	48.00	73	创业学	7-301-15915-6	刘沁玲	38.00
57	运作管理	7-5655-0472-3	周建亨	25.00	74	公共关系学实用教程	7-301-17472-2	任焕琴	42.00
58	组织行为学	7-5038-5014-1	安世民	33.00	75	现场管理	7-301-21528-9	陈国华	38.00
59	组织设计与发展	7-301-23385-6	李春波	36.00	76	现代企业管理理论与应用（第 2 版）	7-301-21603-3	邸彦彪	38.00
60	组织行为学实用教程	7-301-20466-5	冀　鸿	32.00	77	服务营销	7-301-21889-1	熊　凯	45.00
61	现代组织理论	7-5655-0077-0	岳　澎	32.00	78	企业经营 ERP 沙盘应用教程	7-301-20728-4	董红杰	32.00
62	人力资源管理（第 2 版）	7-301-19098-2	颜爱民	60.00	79	项目管理	7-301-21448-0	程　敏	39.00
63	人力资源管理经济分析	7-301-16084-8	颜爱民	38.00	80	公司治理学	7-301-22568-4	蔡　锐	35.00
64	人力资源管理原理与实务	7-81117-496-0	邹　华	32.00	81	管理学原理	7-301-22980-4	陈　阳	48.00
65	人力资源管理实用教程（第 2 版）	7-301-20281-4	吴宝华	45.00	82	管理学	7-301-23023-7	申文青	40.00
66	人力资源管理：理论、实务与艺术	7-5655-0193-7	李长江	48.00	83	人力资源管理实验教程	7-301-23078-7	畅铁民	40.00
67	政府与非营利组织会计	7-301-21504-3	张　丹	40.00	84	社交礼仪	7-301-23418-1	李　霞	29.00
68	会展服务管理	7-301-16661-1	许传宏	36.00	85	营销策划	7-301-23204-0	杨　楠	42.00
69	现代服务业管理原理、方法与案例	7-301-17817-1	马　勇	49.00	86	企业战略管理	7-301-23419-8	顾　桥	46.00
70	服务性企业战略管理	7-301-20043-8	黄其新	28.00	87	兼并与收购	7-301-22567-7	陶启智	32.00
71	服务型政府管理概论	7-301-20099-5	于干千	32.00	88	市场营销策划	7-301-23384-9	杨勇	40.00

经济、国贸、金融类

序号	书　名	标 准 书 号	主　编	定价	序号	书　名	标 准 书 号	主　编	定价
1	宏观经济学原理与实务（第 2 版）	7-301-18787-6	崔东红	57.00	23	财政学	7-5038-4965-7	盖　锐	34.00
2	宏观经济学（第 2 版）	7-301-19038-8	蹇令香	39.00	24	保险学原理与实务	7-5038-4871-1	曹时军	37.00
3	微观经济学原理与实务	7-81117-818-0	崔东红	48.00	25	东南亚南亚商务环境概论	7-81117-956-9	韩　越	38.00
4	微观经济学	7-81117-568-4	梁瑞华	35.00	26	证券投资学	7-301-19967-1	陈汉平	45.00
5	西方经济学实用教程	7-5038-4886-5	陈孝胜	40.00	27	证券投资学	7-301-21236-3	王　毅	45.00
6	西方经济学实用教程	7-5655-0302-3	杨仁发	49.00	28	货币银行学	7-301-15062-7	杜小伟	38.00
7	西方经济学	7-81117-851-7	于丽敏	40.00	29	货币银行学	7-301-21345-2	李　冰	42.00
8	现代经济学基础	7-81117-549-3	张士军	25.00	30	国际结算（第 2 版）	7-301-17420-3	张晓芬	35.00
9	国际经济学	7-81117-594-3	吴红梅	39.00	31	国际结算	7-301-21092-5	张　慧	42.00
10	发展经济学	7-81117-674-2	赵邦宏	48.00	32	金融风险管理	7-301-20090-2	朱淑珍	38.00
11	管理经济学	7-81117-536-3	姜保雨	34.00	33	金融工程学	7-301-18273-4	李淑锦	30.00
12	计量经济学	7-5038-3915-3	刘艳春	28.00	34	国际贸易理论、政策与案例分析	7-301-20978-3	冯　跃	42.00
13	外贸函电（第 2 版）	7-301-18786-9	王　妍	30.00	35	金融工程学理论与实务（第 2 版）	7-301-21280-6	谭春枝	42.00
14	国际贸易理论与实务（第 2 版）	7-301-18798-2	缪东玲	54.00	36	金融学理论与实务	7-5655-0405-1	战玉峰	42.00
15	国际贸易（第 2 版）	7-301-19404-1	朱廷珺	45.00	37	国际金融实用教程	7-81117-593-6	周　影	32.00
16	国际贸易实务（第 2 版）	7-301-20486-3	夏合群	45.00	38	跨国公司经营与管理（第 2 版）	7-301-21333-9	冯雷鸣	35.00
17	国际贸易结算及其单证实务	7-5655-0268-2	卓乃坚	35.00	39	国际金融	7-5038-4893-3	韩博印	30.00
18	政治经济学原理与实务（第 2 版）	7-301-22204-1	沈爱华	31.00	40	国际商务函电	7-301-22388-8	金泽虎	35.00
19	国际商务	7-5655-0093-0	安占然	30.00	41	国际金融	7-301-23886-8	宋树民	48.00
20	国际贸易实务	7-301-20919-6	张　肃	28.00	42	国际贸易实训教程	7-301-23730-4	王　茜	28.00
21	国际贸易规则与进出口业务操作实务（第 2 版）	7-301-19384-6	李　平	54.00	43	财政学	7-301-23814-1	何育静	45.00
22	金融市场学	7-81117-595-0	黄解宇	24.00	44	保险学	7-301-23819-6	李春蓉	41.00

法律类

序号	书　名	标 准 书 号	主　编	定价	序号	书　名	标 准 书 号	主　编	定价
1	经济法原理与实务(第2版)	7-301-21527-2	杨士富	39.00	5	劳动法和社会保障法（第 2 版）	7-301-21206-6	李　瑞	38.00
2	经济法实用教程	7-81117-547-9	陈亚平	44.00	6	金融法学理论与实务	7-81117-958-3	战玉锋	34.00
3	国际商法理论与实务	7-81117-852-4	杨士富	38.00	7	国际商法	7-301-20071-1	丁孟春	37.00
4	商法总论	7-5038-4887-2	任先行	40.00	8	商法学	7-301-21478-7	周龙杰	43.00

电子商务与信息管理类

序号	书　名	标 准 书 号	主　编	定价	序号	书　名	标 准 书 号	主　编	定价
1	网络营销	7-301-12349-2	谷宝华	30.00	6	电子商务概论	7-301-13633-1	李洪心	30.00
2	数据库技术及应用教程（SQL Server 版）	7-301-12351-5	郭建校	34.00	7	管理信息系统实用教程	7-301-12323-2	李　松	35.00
3	网络信息采集与编辑	7-301-16557-7	范生万	24.00	8	电子商务概论（第 2 版）	7-301-17475-3	庞大莲	42.00
4	电子商务案例分析	7-301-16596-6	曹彩杰	28.00	9	网络营销	7-301-16556-0	王宏伟	26.00
5	管理信息系统	7-301-12348-5	张彩虹	36.00	10	电子商务概论	7-301-16717-5	杨雪雁	32.00

序号	书　名	标 准 书 号	主　编	定价	序号	书　名	标 准 书 号	主　编	定价
11	电子商务英语	7-301-05364-5	覃　正	30.00	27	数字图书馆	7-301-22118-1	奉国和	30.00
12	网络支付与结算	7-301-16911-7	徐　勇	34.00	28	电子化国际贸易	7-301-17246-9	李辉作	28.00
13	网上支付与安全	7-301-17044-1	帅青红	32.00	29	商务智能与数据挖掘	7-301-17671-9	张公让	38.00
14	企业信息化实务	7-301-16621-5	张志荣	42.00	30	管理信息系统教程	7-301-19472-0	赵天唯	42.00
15	电子商务法	7-301-14306-3	李　瑞	26.00	31	电子政务	7-301-15163-1	原忠虎	38.00
16	数据仓库与数据挖掘	7-301-14313-1	廖开际	28.00	32	商务智能	7-301-19899-5	汪　楠	40.00
17	电子商务模拟与实验	7-301-12350-8	喻光继	22.00	33	电子商务与现代企业管理	7-301-19978-7	吴菊华	40.00
18	ERP 原理与应用教程	7-301-14455-8	温雅丽	34.00	34	电子商务物流管理	7-301-20098-8	王小宁	42.00
19	电子商务原理及应用	7-301-14080-2	孙　睿	36.00	35	管理信息系统实用教程	7-301-20485-6	周贺来	42.00
20	管理信息系统理论与应用	7-301-15212-6	吴　忠	30.00	36	电子商务概论	7-301-21044-4	苗　森	28.00
21	网络营销实务	7-301-15284-3	李蔚田	42.00	37	管理信息系统实务教程	7-301-21245-5	魏厚清	34.00
22	电子商务实务	7-301-15474-8	仲　岩	28.00	38	电子商务安全	7-301-22350-5	蔡志文	49.00
23	电子商务网站建设	7-301-15480-9	臧良运	32.00	39	电子商务法	7-301-22121-1	郭　鹏	38.00
24	网络金融与电子支付	7-301-15694-0	李蔚田	30.00	40	ERP 沙盘模拟教程	7-301-22393-2	周　菁	26.00
25	网络营销	7-301-22125-9	程　虹	38.00	41	移动商务理论与实践	7-301-22779-4	柯　林	43.00
26	电子证券与投资分析	7-301-22122-8	张德存	38.00	42	电子商务项目教程	7-301-23071-8	芦　阳	45.00

物流类

序号	书　名	书号	编著者	定价	序号	书　名	书号	编著者	定价
1	物流工程	7-301-15045-0	林丽华	30.00	31	国际物流管理	7-301-19431-7	柴庆春	40.00
2	现代物流决策技术	7-301-15868-5	王道平	30.00	32	商品检验与质量认证	7-301-10563-4	陈红丽	32.00
3	物流管理信息系统	7-301-16564-5	杜彦华	33.00	33	供应链管理	7-301-19734-9	刘永胜	49.00
4	物流信息管理	7-301-16699-4	王汉新	38.00	34	逆向物流	7-301-19809-4	甘卫华	33.00
5	现代物流学	7-301-16662-8	吴　健	42.00	35	供应链设计理论与方法	7-301-20018-6	王道平	32.00
6	物流英语	7-301-16807-3	阚功俭	28.00	36	物流管理概论	7-301-20095-7	李传荣	44.00
7	第三方物流	7-301-16663-5	张旭辉	35.00	37	供应链管理	7-301-20094-0	高举红	38.00
8	物流运作管理	7-301-16913-1	董千里	28.00	38	企业物流管理	7-301-20818-2	孔继利	45.00
9	采购管理与库存控制	7-301-16921-6	张　浩	30.00	39	物流项目管理	7-301-20851-9	王道平	30.00
10	物流管理基础	7-301-16906-3	李蔚田	36.00	40	供应链管理	7-301-20901-1	王道平	35.00
11	供应链管理	7-301-16714-4	曹翠珍	40.00	41	现代仓储管理与实务	7-301-21043-7	周兴建	45.00
12	物流技术装备	7-301-16808-0	于　英	38.00	42	物流学概论	7-301-21098-7	李　创	44.00
13	现代物流信息技术	7-301-16049-7	王道平	30.00	43	航空物流管理	7-301-21118-2	刘元洪	32.00
14	现代物流仿真技术	7-301-17571-2	王道平	34.00	44	物流管理实验教程	7-301-21094-9	李晓龙	25.00
15	物流信息系统应用实例教程	7-301-17581-1	徐　琪	32.00	45	物流系统仿真案例	7-301-21072-7	赵　宁	25.00
16	物流项目招投标管理	7-301-17615-3	孟祥茹	30.00	46	物流与供应链金融	7-301-21135-9	李向文	30.00
17	物流运筹学实用教程	7-301-17610-8	赵丽君	33.00	47	物流信息系统	7-301-20989-9	王道平	28.00
18	现代物流基础	7-301-17611-5	王　侃	37.00	48	物料学	7-301-17476-0	肖生苓	44.00
19	现代企业物流管理实用教程	7-301-17612-2	乔志强	40.00	49	智能物流	7-301-22036-8	李蔚田	45.00
20	现代物流管理学	7-301-17672-6	丁小龙	42.00	50	物流项目管理	7-301-21676-7	张旭辉	38.00
21	物流运筹学	7-301-17674-0	郝　海	36.00	51	新物流概论	7-301-22114-3	李向文	34.00
22	供应链库存管理与控制	7-301-17929-1	王道平	28.00	52	物流决策技术	7-301-21965-2	王道平	38.00
23	物流信息系统	7-301-18500-1	修桂华	32.00	53	物流系统优化建模与求解	7-301-22115-0	李向文	32.00
24	城市物流	7-301-18523-0	张　潜	24.00	54	集装箱运输实务	7-301-16644-4	孙家庆	34.00
25	营销物流管理	7-301-18658-9	李学工	45.00	55	库存管理	7-301-22389-5	张旭凤	25.00
26	物流信息技术概论	7-301-18670-1	张　磊	28.00	56	运输组织学	7-301-22744-2	王小霞	30.00
27	物流配送中心运作管理	7-301-18671-8	陈　虎	40.00	57	物流金融	7-301-22699-5	李蔚田	39.00
28	物流项目管理	7-301-18801-9	周晓晔	35.00	58	物流系统集成技术	7-301-22800-5	杜彦华	40.00
29	物流工程与管理	7-301-18960-3	高举红	39.00	59	商品学	7-301-23067-1	王海刚	30.00
30	交通运输工程学	7-301-19405-8	于　英	43.00	60	项目采购管理	7-301-23100-5	杨　丽	38.00

相关教学资源如电子课件、电子教材、习题答案等可以登录 www.pup6.com 下载或在线阅读。

扑六知识网(www.pup6.com)有海量的相关教学资源和电子教材供阅读及下载(包括北京大学出版社第六事业部的相关资源)，同时欢迎您将教学课件、视频、教案、素材、习题、试卷、辅导材料、课改成果、设计作品、论文等教学资源上传到 pup6.com，与全国高校师生分享您的教学成就与经验，并可自由设定价格，知识也能创造财富。具体情况请登录网站查询。

如您需要免费纸质样书用于教学，欢迎登录第六事业部门户网(www.pup6.com)填表申请，并欢迎在线登记选题以到北京大学出版社来出版您的大作，也可下载相关表格填写后发到我们的邮箱，我们将及时与您取得联系并做好全方位的服务。

扑六知识网将打造成全国最大的教育资源共享平台，欢迎您的加入——让知识有价值，让教学无界限，让学习更轻松。联系方式：010-62750667，wangxc02@163.com，lihu80@163.com，欢迎来电来信。